



L'État social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse

Lea Lima

► To cite this version:

Lea Lima. L'État social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse. Sociologie. Université de la Méditerranée - Aix-Marseille II, 2004. Français. NNT: . tel-00129548

HAL Id: tel-00129548

<https://theses.hal.science/tel-00129548>

Submitted on 8 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Aix-Marseille II – de la Méditerranée
École doctorale des Sciences économiques et de gestion
des universités Aix-Marseille II et III

Thèse
pour l'obtention du grade de
Docteur en Sociologie

présentée et soutenue publiquement par

Léa Lima

le 13 juillet 2004

L'État social et les jeunes :
une comparaison France-Québec
des systèmes d'assistance-jeunesse

Volume I

Thèse dirigée par M. Éric Verdier, directeur de recherche au CNRS, LEST

Jury

M. Paul Bernard, professeur à l'université de Montréal, rapporteur
M. Bruno Jobert, directeur de recherche au CNRS, PACTE, IEP de Grenoble
M. Michel Lallement, professeur titulaire de chaire au CNAM, rapporteur
M. José Rose, professeur des universités, directeur-adjoint du CEREQ

Table des matières

TABLE DES MATIERES	I
REMERCIEMENTS	XIII
INTRODUCTION GENERALE	1
1. DES POLITIQUES D'INSERTION PROFESSIONNELLE AUX SYSTEMES D'ASSISTANCE-JEUNESSE.....	1
2. LE CHOIX DE LA FRANCE ET DU QUEBEC : QUEL INTERET METHODOLOGIQUE ?	7
2.1. L'EVOLUTION DES TAUX DE CHOMAGE	7
2.2. CHOMAGE ET ACTIVITE DES JEUNES : DES STRUCTURES DIFFERENCIEES	9
2.3. UNE MEME PRISE DE CONSCIENCE PUBLIQUE.....	11
3. UNE APPROCHE RAISONNEE DE LA COMPARAISON INTERNATIONALE DE L'ACTION PUBLIQUE	12
3.1. LES APPORTS DE L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	14
3.1.1. <i>La sociologisation de l'État et le processus de mise en œuvre : une perspective nationale.....</i>	14
3.1.2. <i>Des comparaisons internationales sur les modes de mise en œuvre</i>	15
3.1.3. <i>La comparaison des investissements de forme.....</i>	17
3.2. DES DISPOSITIFS D'ENQUETE ASYMETRIQUES	18
3.2.1. <i>La méthode d'enquête.....</i>	19
3.2.2. <i>Les conditions de comparabilité internationale.....</i>	22
4. JUSTICE ET JUGEMENT DANS LES SYSTEMES D'ASSISTANCE-JEUNESSE.....	25
CHAPITRE 1. LES PARADIGMES DE L'EXCLUSION DES JEUNES	29
1. DEFINIR DES PARADIGMES DE L'EXCLUSION SOCIALE	30
2. LE PARADIGME DE LA SOLIDARITE.....	32
2.1. L'EXCLUSION DANS LE PARADIGME DE LA SOLIDARITE	32
2.1.1. <i>Interdépendance sociale et conscience collective.....</i>	32
2.1.2. <i>Exclusion de l'individu et mal social : les relations entre les parties et le tout ...</i>	33
2.2. PARADIGME DE LA SOLIDARITE ET EXCLUSION DES JEUNES	35
2.2.1. <i>La jeunesse comme âge de la vie : l'âge de la socialisation et de l'intégration sociale.....</i>	35
2.2.2. <i>La jeunesse comme groupe social : la menace d'un fléau social</i>	36
3. LE PARADIGME DE LA SPECIALISATION	37
3.1. L'EXCLUSION DANS LE PARADIGME DE LA SPECIALISATION	37
3.1.1. <i>L'exclusion civique.....</i>	38
3.1.2. <i>L'exclusion déviante.....</i>	40

3.2. L'EXCLUSION DES JEUNES DANS LE PARADIGME DE LA SPECIALISATION	41
3.2.1. <i>La jeunesse comme âge de la vie : la prévention de la pauvreté</i>	42
3.2.2. <i>La jeunesse comme groupe social : la minorité d'âge</i>	42
4. LE PARADIGME DU MONOPOLE	43
4.1. L'EXCLUSION DANS LE PARADIGME DU MONOPOLE.....	44
4.2. LA JEUNESSE : UN MOMENT ESSENTIEL DANS LA DENONCIATION D'UNE SOCIETE DE CLASSES SOCIO-PROFESSIONNELLES	45
4.3. L'EXCLUSION DES JEUNES DANS LE PARADIGME DU MONOPOLE GENERATIONNEL : LA GENERATION COMME GROUPE SOCIAL.....	50
4.3.1. <i>La situation de génération comme effet mécanique</i>	51
4.3.2. <i>La situation de génération comme produit politique</i>	51
CONCLUSION	54
PARTIE 1 LA JEUNESSE ENTRE OBJET DE POLITIQUES ET SUJET EN POLITIQUE	55
CHAPITRE 2. L'EXCLUSION DE LA JEUNESSE EN FRANCE : UNE QUESTION DE SOLIDARITE	57
1. DES MOUVEMENTS DE JEUNES EN FRANCE	57
1.1. DES PRINCIPES DE MOBILISATION ECLATES	57
1.2. CITOYENNETE ET MOUVEMENT D'EDUCATION POPULAIRE	59
1.3. LES PROCESSUS DE QUALIFICATION DU PROBLEME SOCIAL DE LA JEUNESSE : UN FORT COUT D'ENTREE.....	62
2. LE PROBLEME SOCIAL DE LA JEUNESSE : LA SOLIDARITE EN QUESTION	64
2.1. LA JEUNESSE COMME GROUPE A RISQUE SOCIAL.....	65
2.1.1. <i>La mise en forme statistique de l'âge d'insertion</i>	65
2.1.2. <i>La déstabilisation psychologique en début de vie</i>	69
2.1.3. <i>Les menaces de fléau social</i>	71
2.2. GENERATIONS ET POLITIQUE DE CREATION D'EMPLOI	73
2.2.1. <i>Une politique d'évitement des choix tragiques : la création d'emploi</i>	74
2.2.2. <i>L'effet de génération : un effet mécanique et non politique</i>	77
CONCLUSION	81
CHAPITRE 3. ENTRE SOLIDARITE, EQUITE INTERGENERATIONNELLE ET EXCLUSION CIVIQUE : UNE PLURALITE DE DEFINITIONS DU PROBLEME SOCIAL DE LA JEUNESSE AU QUEBEC	83
1. UN MOUVEMENT SOCIAL DE LA JEUNESSE AU QUEBEC	84
1.1. LA CONSTRUCTION D'UN MOUVEMENT AUTONOME DE LA JEUNESSE.....	84
1.2. LES CONDITIONS DE LA MOBILISATION ET DE LA REUSSITE	88
1.2.1. <i>Le processus de qualification de l'exclusion de la jeunesse</i>	89
1.2.2. <i>Le contexte politique et démographique : un facilitateur pour l'accès à l'espace public</i>	91
2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI : DE LA SOLIDARITE VERS LA RELEVÉ ...	94

2.1. L'IRRUPTION DU CHOMAGE DES JEUNES : UNE JEUNESSE VICTIME.....	94
2.1.1. <i>Un groupe social en danger</i>	94
2.1.2. <i>Donner une expérience aux jeunes : une question de solidarité</i>	96
2.2. LA FIGURE DE LA RELEVÉ.....	97
2.2.1. <i>Une représentation partagée des changements sociaux : le référentiel de la mondialisation</i>	98
2.2.2. <i>L'intégration compétitive des jeunes</i>	99
2.2.3. <i>Les programmes « jeunesse »</i>	101
3. ENTRE EXCLUSION CIVIQUE ET ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE : LE TRAVAIL DE REQUALIFICATION DU PROBLÈME SOCIAL DE LA JEUNESSE PAR LES MOUVEMENTS DE JEUNES	103
3.1. EXCLUSION CIVIQUE ET ÉQUITÉ GÉNÉRATIONNELLE : DEUX GRILLES DE LECTURE ALTERNATIVES DES PROBLÈMES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE LA JEUNESSE	103
3.2. LES DOSSIERS DE L'EXCLUSION CIVIQUE ET DE L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE.....	104
3.2.1. <i>Les clauses « orphelin »</i>	104
3.2.2. <i>L'accès à la fonction publique</i>	105
3.2.3. <i>Le dossier de la dette</i>	106
3.2. VERS L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE GÉNÉRALISÉE : L'AVÈNEMENT D'UNE CLAUSE IMPACT JEUNESSE.....	107
CONCLUSION	108
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	111
PARTIE 2 LES PRINCIPES DE JUSTICE DANS LES SYSTÈMES D'ASSISTANCE-JEUNESSE CENTRAUX AU QUÉBEC ET EN FRANCE	113
CHAPITRE 4. LA RELATION D'ASSISTANCE-JEUNESSE AU QUÉBEC : LE DÉBAT AU SEIN DU PARADIGME DE LA SPÉCIALISATION.....	117
1. LES ALEAS DE LA CITOYENNETÉ SOCIALE STATUTAIRE : LES MOTIFS DE DISCRIMINATION.....	117
1.1. SPLENDEUR ET MISÈRE DU NATURALISME DANS L'ASSISTANCE SOCIALE QUÉBÉCOISE .	118
1.2. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE NORME SOCIOLOGIQUE DE L'AUTONOMIE DES JEUNES OU LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS	122
1.2.1. <i>Une norme d'autonomie primaire : la prise en compte de la vie familiale</i>	122
1.2.2. <i>L'équité intergénérationnelle formelle contre la contribution parentale : la réforme de 1988</i>	123
2. LE STATUT DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI : L'ACTIVATION PROGRESSIVE DES MESURES PASSIVES	129
2.1. LA MISE EN EMPLOI : UNE STRATÉGIE DE DEVERSEMENT POUR LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL (1979-1984)	129
2.2. L'ACTIVATION DES MESURES PASSIVES : 1984-1989	132
2.3. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA VOLONTÉ : L'INVENTION DU BAREME DE PARTICIPATION.....	136
2.4. LES « SANS CHEQUE » : LES NAUFRAGES DE L'ORDRE STATUTAIRE	139
3. LES ÉVOLUTIONS DE LA RELATION D'ASSISTANCE DEPUIS 1995 : ENTRE WORKFARE ET INSERTION	141

3.1. LES TERMES DE L'ÉCHANGE : ENTRE LA VOIE DANOISE ET LA VOIE AMÉRICAINE.....	141
3.1.1. <i>Les deux voies de la réforme</i>	141
3.1.2. <i>La réforme : le tournant incitatif</i>	143
3.2. LES JEUNES EN PRIORITÉ : DISCRIMINATION POSITIVE OU RESPONSABILISATION ?.....	144
3.2.1. <i>La justification par l'urgence sociale</i>	144
3.2.2. <i>La justification par l'équité horizontale intragénérationnelle</i>	145
3.2.3. <i>La riposte : entre souci d'efficacité et souci d'égalité civique</i>	146
CONCLUSION	149

CHAPITRE 5. LE RECIBLAGE DES JEUNES DANS LA RATIONALITÉ TECHNIQUE AU QUÉBEC : UN PROBLÈME D'EFFICACITÉ..... 151

1. L'AUTONOMISATION DE LA RATIONALITÉ TECHNIQUE	151
1.1. LES PREMIÈRES TENTATIVES DE DÉTACHEMENT JURIDIQUE : L'APPROCHE PAR LES « COMPORTEMENTS ».....	152
1.1.1. <i>Sortir des catégories administratives : l'âge comme déterminant du « comportement à l'aide »</i>	152
1.1.2. <i>L'âge identitaire</i>	154
1.1.3. <i>Jeunes et effet d'aubaine : est-il vraiment rentable de cibler les jeunes ?</i>	155
1.2. DU MODÈLE INTÈGRE AU MODÈLE CLIVE (1984-1989)	156
2. LE TRI SELON LE MAXIMUM D'EFFICACITÉ LOCALE EN COUPE : LES JEUNES COMME GROUPE NON RENTABLE	156
2.1. L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES MESURES D'EMPLOI AU QUÉBEC..	156
2.2. L'APPLICATION DU PRINCIPE DU MAXIMUM D'EFFICACITÉ LOCALE STATISTIQUE	158
2.2.1. <i>Le ciblage, une question d'efficacité</i>	158
2.2.2. <i>L'écroulement, un gaspillage de ressources rares</i>	159
2.3. L'ÉLARGISSEMENT DE L'ADMISSIBILITÉ : UN CHOIX TRAGIQUE.....	160
2.4. LES RÉSISTANCES À LA RATIONALITÉ GESTIONNAIRE	163
3. LA RÉVOLUTION COGNITIVE DE 1995 : DES JEUNES COMME GROUPE SOCIAL À LA JEUNESSE COMME MOMENT PREVENTIF	165
3.1. UN CONTEXTE DE FORTE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE	165
3.2. L'ÂGE DE LA CARRIÈRE D'ASSISTÉ : LA JEUNESSE COMME PHASE PREVENTIVE	167
3.2.1. <i>L'assistance comme risque</i>	168
3.2.2. <i>Le support cognitif : les statistiques longitudinales</i>	169
3.3. VERS UNE APPRÉHENSION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES RISQUES	171
3.3.1. <i>Les prémices d'une approche en termes de risque</i>	171
3.3.2. <i>Les handicaps socio-économiques</i>	173
3.3.3. <i>Unification de la gestion des sans-emploi et contraintes budgétaires : la nécessité du tri</i>	174
CONCLUSION	177

CHAPITRE 6. LE CIBLAGE DES MESURES D'INSERTION EN FRANCE : UN PROBLÈME DE JUSTICE INTRAGÉNÉRATIONNELLE..... 179

1. UNE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT FORMATION	180
1.1. LA MISE EN FORME DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI.....	180
1.1.1. <i>Une politique de modernisation de la France par l'investissement formation...</i>	181

1.1.2. <i>L'investissement formation : une obligation nationale</i>	183
1.2. BERTRAND SCHWARTZ ET LE MOUVEMENT POUR L'EDUCATION PERMANENTE	183
2. LES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES : UN PRINCIPE DE JUSTICE INTRAGENERATIONNELLE ?	186
2.1. CONVENTION MERITOCRATIQUE ET POLITIQUE DE DISCRIMINATION POSITIVE.....	187
2.1.1. <i>Présentation de la convention méritocratique</i>	187
2.1.2. <i>Le rôle de l'État dans la convention méritocratique</i>	189
2.2. LES POLITIQUES D'INSERTION COMME POLITIQUE D'EGALISATION DES CHANCES SCOLAIRES : LA QUALIFICATION EN QUESTION.....	192
2.2.1. <i>Le tournant des années quatre-vingt : la dénonciation de l'inégalité des chances scolaires</i>	192
2.2.2. <i>Vers une définition scolaire du « jeune sans qualification » ?</i>	193
2.2.3. <i>Le « jeune sans qualification » dans les politiques de formation professionnelle post-scolaires : les ambiguïtés du ciblage</i>	198
2.3. LES POLITIQUES D'INSERTION COMME POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA SELECTIVITE DU CHOMAGE : L'EMERGENCE DU JEUNE EN DIFFICULTE.....	208
2.3.1. <i>Jeunes en difficulté, « noyau dur » : l'écart à la norme d'insertion en emploi ...</i>	209
2.3.2. <i>Des jeunes exclus aux adultes exclus : le rapprochement des catégories d'âge en matière de chômage</i>	213
2.3.3. <i>Vers des mesures de lutte contre la sélectivité du chômage</i>	214
3. LA THEMATIQUE DE L'ECREMAGE DANS LES EVALUATIONS	215
3.1. L'EVALUATION DU DISPOSITIF 16-18 ANS : LA PLURALITE DES MESURES DE L'ECREMAGE	216
3.2. LA SYSTEMATISATION DE LA DENONCIATION	220
3.3. L'ECREMAGE DANS UN DISPOSITIF DE MESURES DIFFERENCIEES	222
3.3.1. <i>La centralisation des outils d'évaluation</i>	222
3.3.2. <i>La hiérarchisation des « pouvoirs intégrateurs » des mesures d'insertion</i>	224
CONCLUSION.....	227
CHAPITRE 7 : ENTRE EQUITE DANS LA DUREE ET DISCRIMINATION POSITIVE A LA MARGE : LE TOURNANT DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX	229
1. LE TEMPS DANS LA REGULATION ETHIQUE	230
1.1. ENTRE GESTION DU CHOMAGE DES JEUNES ET GESTION DE L'AGE D'INSERTION	230
1.1.1. <i>La recomposition de l'administration du travail et de l'emploi</i>	230
1.1.2. <i>Le principe de rotation dans les TUC : une rupture avec la discrimination positive</i>	232
1.1.3. <i>Traiter la diversité des publics jeunes et la diversité des mesures</i>	234
1.2. LES ARGUMENTS ETHIQUES EN FAVEUR D'UNE GESTION NON REDISTRIBUTIVE DES MESURES	241
1.2.1. <i>La discrimination positive : un imaginaire éthique en coupe</i>	241
1.2.2. <i>Les filières ascendantes de mesures ou l'équité dans le temps</i>	245
1.2.3. <i>La création des emplois-jeunes ou la théorie de l'appel d'air</i>	248
1.3. DU SAS A LA SEGMENTATION ?	251
2. LA DISCRIMINATION POSITIVE A LA MARGE : LE PROGRAMME TRACE.....	252

2.1. LA DECENTRALISATION DES COMPETENCES	252
2.1.1. <i>La décentralisation des ressources de l'action sociale</i>	252
2.1.2. <i>La mobilisation des Régions</i>	253
2.2. LA GESTION DE LA FILE D'ATTENTE DES INTERMEDIAIRES	256
2.3. L'ENJEU DE LA COORDINATION.....	260
CONCLUSION	261
 CHAPITRE 8. LA RELATION D'ASSISTANCE-JEUNESSE EN FRANCE : LES PRINCIPES DU NEO-SOLIDARISME.....	263
 1. DU DROIT A LA QUALIFICATION AU DROIT A L'EMPLOI : ÉTAT SOCIAL PROGRESSISTE ET ÉTAT SOCIAL NEO-SOLIDARISTE	263
1.1 LA DOCTRINE SOLIDARISTE COMME MODELE DE PRODUCTION DE DROITS SOCIAUX	264
1.1.1. <i>La protection sociale : rendre tangibles les interdépendances sociales</i>	264
1.1.2. <i>Le droit à l'assistance : une dette sociale</i>	266
1.1.3. <i>La fonction sociale du service public</i>	267
1.1.4. <i>De l'État protecteur à l'État « distributeur de bienfaits »</i>	268
1.2. LE DROIT A LA QUALIFICATION : TOUS SUBLIMES ?	268
1.2.1. <i>Libérer le travail, libérer le travailleur</i>	268
1.2.2. <i>Droit à la qualification et citoyenneté émancipatrice</i>	271
1.2.3. <i>Qualification et insertion dans l'Éducation nationale : vers une citoyenneté participative</i>	272
1.3. LE DROIT A L'INSERTION : UNE LECTURE NEO-SOLIDARISTE.....	273
1.3.1. <i>L'exclusion : rupture des liens sociaux et danger pour la cohésion sociale</i>	274
1.3.2. <i>Les politiques de prévention de l'exclusion dans le paradigme néo-solidariste</i>	276
1.3.3. <i>Le devoir d'insertion</i>	277
 2. LE PREMIER AGE DE LA PROTECTION : ENTRE PRINCIPE D'EFFICACITE ET SOLIDARITE INTRAFAMILIALE	278
2.1. LE BRICOLAGE DE LA PROTECTION ASSURANCIELLE.....	278
2.1.1. <i>Une catégorie pratique, des statuts</i>	278
2.1.2. <i>Le traitement du risque chômage : entre principe d'efficacité et logique d'assistance</i>	281
2.2. LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITE FAMILIALE INTERGENERATIONNELLE : L'INTEGRATION AVANT TOUT.....	283
2.2.1. <i>L'État comme soutien à la solidarité familiale : l'extension des allocations familiales</i>	283
2.2.2. <i>Les mouvements familiaux : des militants de la solidarité primaire et de la solidarité sociale intergénérationnelle</i>	284
2.2.3. <i>La discrimination des jeunes dans l'assistance : une justification néo-solidariste</i>	286
2.2.4. <i>Entre justice sociale et solidarité : la commission nationale pour l'autonomie des jeunes</i>	289
 3. LE DEUXIEME AGE DE LA PROTECTION : VERS UNE PRISE EN CHARGE DES RISQUES DE DISCONTINUITÉ DE PARCOURS.....	291
3.1. UNE EXCLUSION DE L'AGE D'INSERTION OU LA PAUVRETE IMPOSSIBLE.....	291
3.1.1. <i>Les enquêtes de passage à l'âge adulte</i>	291
3.1.2. <i>Une pauvreté hors norme</i>	291
3.1.3. <i>De la pauvreté vers l'exclusion juvénile</i>	292

3.2. LES FAJ : REPONSE AUX RISQUES D'EXCLUSION OU SOUTIEN AU PROJET D'INSERTION	294
3.2.1. <i>La réponse aux « trous » dans les trajectoires de transition professionnelle.....</i>	294
3.2.2. <i>Un soutien au projet d'insertion ou un outil pour les professionnels ?</i>	296
3.2.3. <i>L'accompagnement comme forme d'encadrement du risque d'insertion</i>	298
3.3. LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS : L'ABOUTISSEMENT DU SYSTEME D'ASSISTANCE- JEUNESSE.....	299
3.3.1. <i>Le logiciel « Parcours » : l'itinéraire en gestion.....</i>	300
3.3.2. <i>La mise en forme juridique du parcours : le programme TRACE.....</i>	301
4. LES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTE : L'EGALITE D'ACCES AU SERVICE PUBLIC EN QUESTION	303
4.1. L'EXCLU DE FAIT OU L'ANGLE MORT DU SERVICE PUBLIC	303
4.1.1. <i>L'exclu de fait : une figure ancienne du service public</i>	304
4.1.2. <i>Les missions locales : une réponse à l'inégalité d'accès au service public de l'emploi.....</i>	305
4.2. LE JEUNE EN ERRANCE : UNE NOUVELLE CRISE DE LA MEDIATION INSTITUTIONNELLE .	306
4.2.1. <i>Les inadaptés hyper encadrés : les catégories de papier des institutions</i>	307
4.2.2. <i>L'institutionnalisation de l'errance juvénile : une recomposition du champ de l'insertion des jeunes</i>	309
4.3. DE LA JEUNESSE A L'ADOLESCENCE : UNE VISION NATURALISTE DE LA JEUNESSE.....	313
CONCLUSION.....	316
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	317
PARTIE 3 LES PROBLEMES DES JEUNES A PROBLEMES ENTRE PREVENTION DE L'EXCLUSION PAR LE DECROCHAGE ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION PAR LES HANDICAPS	321
CHAPITRE 9 : LES DECROCHAGES ET LEURS POLITIQUES AU QUEBEC	323
1. L'EXCLUSION SCOLAIRE COMME DEVIANCE : LE RISQUE DE DECROCHAGE.....	323
1.1. DEMOCRATISATION ET DIVERSIFICATION DU SYSTEME EDUCATIF	323
1.1.1. <i>La Révolution tranquille et la massification scolaire</i>	324
1.1.2. <i>La démocratisation par la diversification : la création d'un univers de choix ..</i>	324
1.2. L'ORIENTATION ET L'INFORMATION : LES CLES DE LA GESTION DE LA DIVERSITE SCOLAIRE	326
1.2.1. <i>Un dispositif de rationalisation des choix.....</i>	326
1.2.2. <i>La Relance : le soutien à la convention utilitariste.....</i>	328
1.3. LE DECROCHAGE SCOLAIRE : UN COMPORTEMENT A RISQUE ?	333
1.3.1. <i>L'abandon scolaire : un acte irrationnel</i>	334
1.3.2. <i>Vers un problème d'aspiration.....</i>	336
2. DES POLITIQUES DE RACCROCHAGE VERS LE CREUSET PEDAGOGIQUE	338
2.1. POUR LES ELEVES EN ECHEC SCOLAIRE : L'INSERTION SANS LA QUALIFICATION	338
2.2. RETABLIR L'APPARTENANCE SCOLAIRE.....	340
2.2.1. <i>Savoir plus pour risquer moins ?</i>	341

2.2.2. <i>Des réformes de la formation professionnelle initiale : élever le niveau par la voie pédagogique?</i>	345
3. LES POLITIQUES DE PREVENTION DE L'EXCLUSION SOCIALE : ENTRE CORRECTION ET DISSUASION	346
3.1. LA « DEPENDANCE SOCIALE » : LE RECOURS A L'ASSISTANCE COMME COMPORTEMENT A RISQUE.....	347
3.1.1. <i>Les jeunes et l'usage stratégique de l'assistance</i>	347
3.1.2. <i>La formation des préférences : un problème intergénérationnel</i>	349
3.2. DES POLITIQUES STRUCTURELLES DE L'EMPLOI TIMIDES	355
3.3. DES MESURES DE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITE : LA CORRECTION DES HANDICAPS.....	356
3.4. L'AXE DE PREVENTION DE LA DEPENDANCE SOCIALE : OPTIONS ET SOLIDARITE JEUNESSE.....	357
3.4.1. <i>La cible : les jeunes nouveaux demandeurs</i>	357
3.4.2. <i>Savoir plus pour risquer moins dans l'assistance ?</i>	358
3.4.3. <i>Des handicaps devant l'emploi à la perception des compétences de recherche d'emploi</i>	360
3.5. LE COUNSELLING D'EMPLOI : LA DIFFUSION DU PARADIGME COGNITIVISTE ET COMPORTEMENTALISTE.....	363
CONCLUSION	367
CHAPITRE 10 : L'EXCLUSION PAR LES HANDICAPS EN FRANCE : VERS UNE PLURALITE DE CONVENTIONS DE COMPETENCE	369
1. L'ECHEC SCOLAIRE : ENTRE INADAPTATION DE L'ECOLE ET INAPTITUDE DE L'ELEVE	369
1.1. UNE ECOLE CLASSANTE.....	370
1.2. L'INEGALITE DES CHANCES COMME INEGALITE DES TALENTS SCOLAIREMENT INSTITUES	372
1.3. L'ELEVE EN ECHEC SCOLAIRE : UN ETRE JUGE INAPTE.....	375
2. LES ACTIONS DE PREVENTION DE L'EXCLUSION SCOLAIRE	377
2.1. <i>Les voies de la formation</i>	377
2.2. <i>Le Programme Nouvelles Chances et le décrochage scolaire</i>	379
3. LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE : LE BROUILLAGE DES CONVENTIONS DE COMPETENCES	382
3.1. L'OBJECTIVATION DE LA CONVENTION DE QUALIFICATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL	382
3.1.1. <i>Le « niveau de qualification » : une forme d'État</i>	382
3.1.2. <i>L'écrasement du risque par « l'effet-formation »</i>	383
3.2. LA DISPERSION DU CHOMAGE ET LE BROUILLAGE DU SEUIL DE QUALIFICATION EMPLOYABLE.....	384
3.3. EMPLOYABILITE, COMPETENCES, ET SAVOIR-ETRE	386
3.3.1. <i>L'employabilité statistique en crise</i>	386
3.3.2. <i>L'inemployable d'entreprise</i>	387
3.3.3. <i>La traduction statistique : l'hétérogénéité inobservable</i>	388
4. LA DOUBLE DECENTRALISATION NORMATIVE : LOCAL CONTEXTUALISANT ET LOCAL INDIVIDUALISANT	391

4.1. LE LOCAL CONTEXTUALISANT	391
4.1.1. <i>L'accord sur l'unité de service public : le site R</i>	392
4.1.2. <i>Coordination par l'autorité et politique municipale de logement social : le site M</i>	394
4.1.3. <i>Une coordination problématique : le site U</i>	396
4.2. LE LOCAL INDIVIDUALISANT	399
CONCLUSION	404
CONCLUSION DE LA PARTIE 3	405
PARTIE 4 : LES ORDRES LOCAUX DE LA JUSTICE DISTRIBUTIVE	407
CHAPITRE 11 : LES DISPOSITIFS DE JUSTICE AU QUEBEC ET EN FRANCE	409
1. LE MODELE CLIVE QUEBECOIS : SEPARATION DES FONCTIONS ET DISPOSITIF DE JUSTICE NON DISCRETIONNAIRE	410
1.1. UNE FORTE STRUCTURATION DU CHAMP DE L'EMPLOYABILITE PAR LA LOGIQUE DE L'AYANT DROIT	410
1.1.1. <i>L'action communautaire autonome : un repère dans le travail social</i>	410
1.1.2. <i>De nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires</i>	411
1.1.3. <i>Les Carrefours Jeunesse-emploi : un modèle mixte</i>	412
1.2. SEPARATION FONCTIONNELLE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC ET INTERNALISATION DU POLE DE SERVICE.....	414
1.2.1 <i>La restructuration du service public de l'emploi</i>	414
1.2.2. <i>Les missions des agents d'aide sociale : contrôler, écouter, référer</i>	415
1.2.3. <i>La référence dans le domaine de l'emploi : les effets du profilage</i>	419
1.3. LES INTERACTIONS PROFESSIONNELLES ENTRE EMPLOI-QUEBEC ET LES CARREFOURS JEUNESSE-EMPLOI	420
2. DES DISPOSITIFS DE JUSTICE A GEOMETRIE VARIABLE ET LEURS ENJEUX PROFESSIONNELS : LE CAS FRANÇAIS	422
2.1. INSTABILITE DE LA DECENTRALISATION DE LA COMPETENCE NORMATIVE	423
2.2. LA REQUALIFICATION DE LA MESURE EN SITUATION DE TRAVAIL : LA RHETORIQUE PROFESSIONNELLE DE LA PRESCRIPTION	424
2.2.1. <i>Un déficit de légitimité en propre : une faible valorisation du conseil</i>	425
2.2.2. <i>Requalifier la demande en besoin : l'exemple du FAJ</i>	428
2.2.3. <i>Instruire ou prescrire : l'enjeu du « dirty work »</i>	429
2.2.4. <i>L'intérêt des jeunes contre l'intérêt marchand</i>	432
CONCLUSION	436
CHAPITRE 12. LE PLURALISME ETHIQUE DANS LA JUSTICE LOCALISEE EN FRANCE	437
1. LES PRINCIPES DE JUSTICE LOCALISEE	437
1.1. LES PRINCIPES DE JUSTICE DISTRIBUTIVE : BESOIN, MERITE, EFFICACITE.....	438
1.2. JUSTICE LOCALISEE ET ECONOMIE DE LA GRANDEUR : QUELLES ARTICULATIONS ?	440
2. LES CRITERES DU BESOIN	443
2.1. LE BESOIN SUR CRITERES D'EMPLOYABILITE : L'EXEMPLE DE TRACE	443
2.1.1. <i>Le processus de requalification systémique</i>	444

2.1.2. <i>Le processus de requalification clinique</i>	447
2.2. LE BESOIN SUR CRITERES ECONOMIQUES : L'EXEMPLE DU FAJ	450
2.2.1. <i>Principe du besoin et types de demandes</i>	451
2.2.2. <i>Mode arithmétique et mode compassionnel de l'attribution sur besoin</i>	452
2.3. LE BESOIN EN URGENCE.....	454
2.3.1. <i>Les procédures d'urgence comme institutionnalisation de la compassion</i>	454
2.3.2. <i>Résister au sentiment d'urgence des jeunes : une compétence professionnelle</i> .	455
3. LES CRITERES DU MERITE	458
3.1. L'ETHIQUE DE L'EFFORT	458
3.2. LES DIFFERENTS CRITERES DU MERITE.....	460
3.2.1. <i>Le critère de l'assiduité</i>	460
3.2.2. <i>Le critère de la motivation</i>	461
3.2.3. <i>La nature des indicateurs d'effort</i>	462
3.3. DU SYSTEME DE LA RECOMPENSE AU SYSTEME INCITATIF	463
4. LES CRITERES D'EFFICACITE	465
4.1. UN JUGEMENT EN PERTINENCE	465
4.2. SEPARER LE GRAIN DE L'IVRAIE : EVALUER LA QUALITE DU PROJET	466
4.2.1. <i>Le vrai et le bon : la question du projet</i>	466
4.2.2. <i>L'aide au permis de conduire : les dilemmes de l'efficacité</i>	468
4.2.3. <i>Le principe d'efficacité appliqué aux choses</i>	469
4.2.4. <i>Le critère d'efficacité globale</i>	470
4.3. ENTRE EXCLUSION POUR EXCES DE JEUNESSE ET ENTREE STRATEGIQUE : L'EFFICACITE LOCALE DANS LE PROGRAMME TRACE.....	470
4.3.1. <i>Juvenisation et lien d'activité</i>	471
4.3.2. <i>Naviguer entre « stratégie intéressante » et « parfaite dérive »</i>	474
4.3.3. <i>La maximisation de l'efficacité locale</i>	477
5. LES DIFFICULTES DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE LOGIQUE DE L'AYANT DROIT : L'EXEMPLE DE LA BAE	478
5.1. DE L'OUTIL D'INSERTION AU DROIT CONDITIONNEL	479
5.2. L'APPROPRIATION LOCALE DE LA BAE	481
6. LES DISPUTES ET LES CONFLITS	485
6.1. DES CONFLITS ENTRE PRINCIPES DE JUSTIFICATION ET PRINCIPES D'ALLOCATION	485
6.1.1. <i>Les critères du proche et du lointain ou la détermination de la base d'information légitime</i>	485
6.1.2. <i>Les incertitudes sur la personne à juger</i>	486
6.2. PRINCIPE D'EFFICACITE ET REDUCTION DE L'INCERTITUDE.....	492
6.2.1. <i>Le facteur quantitatif</i>	492
6.2.2. <i>Le facteur organisationnel</i>	494
6.2.3. <i>Le conseiller est-il le bon guide ?</i>	495
CONCLUSION	500
CONCLUSION DE LA PARTIE 4	501
CONCLUSION GÉNÉRALE	503

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'AGE DE L'INSERTION DANS L'ÉTAT SOCIAL	504
LES PRINCIPES DE LA NOUVELLE CITOYENNETE SOCIALE	509
BIBLIOGRAPHIE.....	515

Remerciements

Cet objet de papier est en fait peuplé d'êtres bien charnels qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à sa fabrication.

Suivant la logique de l'ancienneté, mes pensées vont d'abord à mes parents et à mon frère. Cette thèse signe en effet l'aboutissement de 24 années d'études qui vous ont mis parfois à rude épreuve. Décrocher ou persévérer : à chaque fois, c'est un peu de vous que j'engageais. La folle course aux diplômes arrive à son terme (ou bien... ?), alors respirons maintenant.

Sur le plus court terme, une personne m'a aussi accompagnée avec cette forme de patience confinante à l'abnégation : Cyril, qui a eu la malchance de me rencontrer alors que je commençais ce travail.

Puis, il y a ceux qui ont mis directement la main à la pâte : Éric Verdier, mon directeur, attentif et réactif à chaque étape de la production ; il n'est pas une séance de travail qui ne m'ait redonné du souffle. Mille mercis aussi à mes relecteurs : Cyril, François, Mireille, Pedro, Yasmine, Yvonne et ma mère. Spéciale dédicace à Jean-Philippe et ses talents d'éditeur.

Je remercie Madeleine Gauthier pour m'avoir accueillie au sein de son équipe de l'Observatoire Jeunes et Société durant mon séjour de recherche ; enfin, tous les acteurs de terrain qui m'ont ouvert leur porte au Québec dans les Carrefours Jeunesse-emploi, et en France dans les missions locales.

INTRODUCTION GENERALE

1. Des politiques d'insertion professionnelle aux systèmes d'assistance-jeunesse

Ces trois dernières décennies ont été marquées par l'essor des politiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Dans beaucoup de pays industrialisés, s'est faite jour une inquiétude persistante sur le sort de la jeunesse, dans un contexte de crise socio-économique et de montée du chômage. La centralité politique de ce qui s'est imposé comme le « problème social de la jeunesse » et qui a donné lieu à une production abondante de savoirs scientifiques et d'expertises publiques, a abouti paradoxalement à un certain effet d'occultation des fondements politiques et sociaux de la construction de ces enjeux. Les recherches portant sur la comparaison des politiques de l'emploi des jeunes s'orientent généralement sur leur effet de structuration et d'institutionnalisation de la transition professionnelle (Dubar, 1987 ; Méhaut et *alii.*, 1987, Rose, 1996). C'est ainsi que Florence Lefresne (1999) par exemple, met au jour des « systèmes nationaux d'insertion professionnelle » comme autant de combinaisons cohérentes de normes et d'institutions permettant d'encadrer l'accès des jeunes à la relation salariale¹. Les politiques de l'emploi juvénile participent de modes de régulation plus généraux de l'entrée des jeunes dans la vie active (Garonna, Ryan, 1989), qui sont le produit de différentes « conventions sociétales » (Verdier, 1996). Ainsi les différents travaux français sur les politiques de l'emploi des jeunes se placent-ils résolument dans le champ de la sociologie économique. Les référentiels des politiques de l'emploi en général sont énoncés en termes d'hypothèses causales du chômage.

Cette approche s'applique d'autant plus aux jeunes que, par ailleurs, peu de recherches intègrent les politiques d'insertion des jeunes dans une problématique plus large sur l'État social. Les travaux sur les modèles d'États-providence ne prennent pas en compte les politiques de transition formation-emploi pour la construction de leur typologie. Dans la perspective d'une mesure du degré de la démarchandisation des sociétés, seules les compensations financières à la perte d'emploi (soit les dépenses passives) sont retenues au sein des politiques de l'emploi (Esping-Andersen, 1999, p. 74). Lorsqu'elles sont analysées dans le cadre de l'État-providence, les politiques actives de l'emploi sont considérées comme des remises en cause des acquis sociaux sur le mode de la mise au travail des bénéficiaires (King, 1995 ; Gilbert, Van Voorhis, 2001). Pour notre part, il nous semble possible de penser les politiques d'insertion des jeunes dans le cadre de l'État social tout en reconnaissant leur spécificité.

On distingue habituellement deux grandes familles dans les politiques sociales : l'assurance et l'assistance qui se complètent, du moins théoriquement. Le développement des assurances sociales dans le contexte de plein emploi de l'Après-guerre a réduit le champ de l'assistance à une population considérée comme « inadaptée » à la vie économique et sociale moderne. L'action sociale à caractère discrétionnaire permettait de penser le lien entre les deux versants de la politique sociale par une action sur le milieu de vie et sur les personnes,

¹ Elle articule ainsi deux sous-ensembles de variables descriptives des systèmes nationaux d'insertion : le mode de relation formation-emploi et la place des jeunes dans les processus de mobilité (Lefresne, 2003, pp. 22-23).

en visant une forme de transformation sociale. Dans une société axée sur le développement économique, le travail social avait pour vocation de réduire l'écart entre ceux qui y participaient pleinement et ceux qui ne pouvaient y participer du fait de leurs déficiences (Castel, 1998). À côté de ces deux formes traditionnelles d'intervention sociale, certains auteurs identifient l'émergence d'un « social du troisième type » (Donzelot, 1991), en rupture par rapport à ces deux champs de politiques sociales. Ainsi, en réaction aux transformations de la société salariale (Autès, 1997), se serait constitué à partir des années soixante-dix un nouveau mode d'intervention au fil de l'affaiblissement de la protection sociale légale et de l'aide sociale discrétionnaire. L'action sociale, qui accompagnait le plus souvent l'aide sociale catégorielle dans sa dimension tutélaire, semble prendre son autonomie tout en se transformant. Cette mutation est liée aux évolutions du contexte économique et des populations qui forment le public du travail social. De nombreux auteurs mettent en exergue la particularité des « nouveaux pauvres », dont la « production » résulte de la marginalisation économique d'individus précarisés par les nouvelles régulations du marché du travail (Paugam, 1991 ; Castel, 1995). La mise en lumière de cette « nouvelle question sociale » (Rosanvallon, 1995) appelle de « nouvelles politiques sociales » (Castel, *op.cit.* ; Palier, 2002). Dans la littérature, les qualificatifs employés pour caractériser ces dernières dépendent des interventions publiques concrètement étudiées par les chercheurs. Ainsi, Jacques Donzelot, qui a travaillé sur la politique dite de la ville, distingue-t-il trois critères constitutifs : une philosophie d'action plus contractuelle, un mode d'action participatif ou « impliquant » et une approche territorialisée (Donzelot, *op. cit.*). La politique de la ville qui a pris son essor au début des années quatre-vingt en France, répond au travail social communautaire d'outre-Atlantique (Donzelot, 2003). Le champ de l'insertion représente le versant individuel de la politique de la ville et il connaît en France un développement bien plus important que les politiques de « développement social » centrées sur le collectif (Autès, 1998). Ces politiques d'insertion sont venues rejoindre ce qui, dans la littérature sur les politiques de l'emploi cette fois-ci, est désigné par le terme d'« activation des mesures passives » ; cette notion a fait florès, dans la lignée de la « stratégie européenne de l'emploi » qui en a fait un des ses référents principaux (Barbier, 2002), alors qu'outre-Atlantique, les débats font rage autour de la contrepartie demandée aux bénéficiaires (Morel, 2000 ; Dufour, Boismenu, Noël, 2003). Il s'agit là encore d'aménager la sortie des dispositifs d'assistance et d'assurance grâce à des mesures visant à transformer les caractéristiques d'employabilité des personnes bénéficiant de l'action sociale. Des connexions plus évidentes se sont donc établies entre les systèmes de garantie de revenu des individus et l'intervention sociale, sous la poussée de nouvelles injonctions politiques : les dispositifs publics d'aide à l'insertion ont tiré le travail social vers l'emploi et la formation en élargissant le champ de son intervention (Autès, 1998). Mais on se trouve face à un foisonnement d'initiatives décentralisées qu'il est difficile de placer d'emblée sous une bannière unique.

Cette magie de la nouveauté tend à dispenser la recherche de se poser des questions relativement classiques dans le champ de l'État social. Bruno Palier souligne en effet que « *quel que soit le dispositif de protection sociale que l'on considère, d'un secteur à l'autre ou d'un pays à l'autre, quatre questions fondamentales se posent toujours : Qui reçoit la prestation ? Quel type de prestation ? Qui finance le dispositif ? Qui le gère ?* » (Palier, 2002, p. 19). Une deuxième série de questions concerne non plus les arrangements institutionnels mais les « *façons de penser la protection sociale* », autrement dit : « *un corps de principes, de valeurs et d'objectifs politiques, économiques et sociaux* » (*ibid.*, p. 26).

Nous pensons donc qu'il faut réinscrire les politiques de lutte contre le chômage des jeunes dans le champ de la protection sociale². Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes individualisées³ prennent en effet sens dans un vaste système de gestion du risque de chômage sur l'ensemble de la population (à un moment donné) et sur l'ensemble du cycle de vie de l'individu. En outre, elles concernent de plus en plus des jeunes majeurs pour qui la question des droits sociaux doit se poser au même titre que pour les citoyens plus âgés (et ayant déjà travaillé) et ce, malgré les traitements spécifiques que leur réserve bien souvent l'État social.

Précisément, la question des justifications apportées à ce traitement de (dé)faveur mérite d'être posée. De nombreuses recherches ont étudié l'aspect sexué des politiques sociales mais l'histoire « générationnelle » de ces mêmes politiques reste largement à faire, le rapport de la protection sociale à la jeunesse demeurant ainsi à l'état d'impensé. Nous nous proposons d'aborder ce champ de recherche à travers la comparaison des justifications apportées au traitement spécifique des jeunes adultes dans les systèmes d'assistance en France et au Québec. Il faut entendre le système d'assistance ici comme l'articulation, spécifique à chaque contexte national, entre des garanties de revenu sur critère de besoin et des prestations de service visant à lutter contre l'exclusion professionnelle. Dans la mesure où l'âge constitue, sous des formes diverses, un critère de différenciation des traitements à l'intérieur de l'État social, nous sommes en droit de nous interroger sur les « façons de penser » la protection sociale spécifique des jeunes, c'est-à-dire d'étudier la construction des systèmes d'assistance-jeunesse. Quelles sont les représentations de cet âge de la vie ou de ce groupe social, les normes et valeurs qui, dans une société donnée, justifient de réserver des prestations sociales différentes aux jeunes majeurs par rapport aux individus qualifiés d'adultes? Ces justifications empruntent à de multiples registres (juridique, pratique ou éthique) qu'il nous faut dénouer de manière à mettre en lumière les impensés politiques des systèmes d'assistance-jeunesse. Elles reposent sur des croyances sociales, parfois très élaborées, sur ce qu'est la jeunesse et ce qu'elle devrait être, sur les causes de la pauvreté ou de l'exclusion et comment l'enrayer. On s'intéressera tout particulièrement aux usages sociaux de l'âge dans les formes de légitimation. L'âge des jeunes est en effet le support de représentations sociales, non seulement sur les compétences mais aussi sur la citoyenneté sociale. En cela, la classe d'âge est une catégorie faussement naturelle : les attributs comportementaux, politiques et sociaux de la jeunesse sont une construction sociale et institutionnelle spécifique à chaque espace d'acteurs. On est amené à se demander dans chacun des cas, québécois et français, ce qui dans l'âge des requérants permet de justifier un traitement particulier.

Les prestations du système d'assistance-jeunesse sont à analyser dans une double dimension : une dimension distributive et une dimension de service.

² Par ce travail de construction de l'objet, nous donnons raison à Howard Becker qui rétorque à ceux qui peuvent parfois souligner que *« ça a déjà été fait »* : *« ce genre de remarque repose sur une grave erreur : celle qui consiste à croire que les choses qui portent le même nom sont toutes identiques. Or ce n'est pas le cas, tout au moins pas de manière évidente, de sorte qu'« étudier la même chose » consiste en fait souvent à ne pas étudier du tout la même chose, mais juste une chose que les gens ont décidé d'appeler du même nom »* (Becker, 2002, p. 152). Nous pouvons ajouter que c'est la problématisation qui permet de donner tout son sens (spécifique) aux mots.

³ En effet nous restreignons notre champ de recherche aux prestations d'insertion individuelles offertes dans un cadre national, en laissant de côté les interventions territorialisées ou communautaires. Nous sommes conscient d'introduire un biais en faisant ce choix car les initiatives locales forment bien entendu une partie non négligeable de « l'offre d'insertion ».

La première dimension, distributive et « passive », est à la fois sociale et politique : elle concerne la conception de l'accès aux droits sociaux des jeunes, de leur *citoyenneté sociale*. Dans son aspect redistributif, elle pose la question de l'équité des prestations envers ces jeunes. Toute mesure quelle que soit sa forme (aide sociale, action sociale, service public⁴, assurance) résout à sa manière la question de la *légitimité sociale* d'une (re)distribution des ressources : est-il juste et socialement acceptable que l'État offre à tel jeune ayant telles caractéristiques une aide plutôt que rien ? À lui plutôt qu'à tel autre individu, jeune ou adulte ? Dans le cas qui nous préoccupe, le jugement sur l'équité fonde ce que nous pourrions appeler une « relation d'insertion », en référence à la relation d'assistance (Morel, 2000), c'est-à-dire la relation qui se noue entre l'individu bénéficiaire d'une mesure d'insertion sociale et professionnelle et l'État qui la lui octroie. À travers cette opération de délimitation et de définition des problèmes se joue la place du système d'assistance-jeunesse dans le maintien de l'ordre social et la poursuite des idéaux démocratiques. Des principes abstraits et des manières de penser la société s'incarnent dans ces politiques⁵. Cette relation d'insertion s'inscrit dans des philosophies politiques articulant droits et devoirs du citoyen, dette sociale ou obligation morale de la société, conceptions verticale ou horizontale de l'équité. Cette dimension de l'action met en jeu la « raison politique » de l'action publique qui s'interroge sur son caractère juste.

La seconde dimension est active ou curative : l'intervention publique tente de résoudre des problèmes qui doivent être déterminés avec une précision assez grande pour élaborer des outils ou des remèdes efficaces. Dans cette facette de l'action publique, on s'intéresse donc plus particulièrement à la question de l'efficacité de l'intervention. Les moyens employés sont-ils bien adaptés aux besoins pour atteindre les objectifs visés ? Les fonds publics sont-ils utilisés au mieux ? Du fait de l'apparition du chômage massif et plus particulièrement parmi les jeunes, les politiques d'insertion sur le marché du travail sont amenées à déconstruire le fait objectif du « jeune sans emploi » pour en extraire une catégorie de « jeune à problèmes » où, du moins, dont l'insertion professionnelle fait problème. Ces jeunes ont des difficultés à accéder à l'emploi qui ne peuvent être réduites ni à une crise conjoncturelle, ni au simple fait d'être jeune. Ils ne sont donc pas des jeunes chômeurs comme les autres. Cette dimension fait plus particulièrement appel à la « raison technique et gestionnaire », celle de la gestion des populations et de leurs comportements, conformément au rôle de régulation sociale de l'État. Le développement de « systèmes experts » humains et non humains pour la gestion des populations à risques, dont Robert Castel a montré l'avènement dans le domaine psychiatrique (Castel, 1981), participe de la construction de cette logique active de « résolution de problèmes ».

La question que nous nous posons alors est la suivante : comment passe-t-on dans chaque société du « jeune sans emploi » aux jeunes « à problèmes », groupe-cible des politiques de lutte contre l'exclusion des jeunes ? Selon quels critères (scolaire, professionnel, économique, psychologique, statutaire...) est découpée cette catégorie ? Selon quelles logiques (juridique, politique, morale, scientifique, gestionnaire...) ces jeunes défavorisés sur le marché du travail sont-ils isolés ? Sur quel type de légitimité repose cette intervention ciblée ? En d'autres termes, comment ces politiques sont-elles **justifiées** de part et d'autre ?

⁴ Pour les services publics, Strobel et Kaisergruber (1996) opèrent cette même distinction entre fonction distributive et fonction de service en y ajoutant une troisième fonction de coercition issue de la forme régaliennne de l'État, dimension plus ou moins sensible selon les services considérés.

⁵ Cette dimension est le plus souvent occultée dans l'analyse des politiques de l'emploi comme si l'urgence du problème faisait oublier que ce dernier touche avant tout des citoyens.

Outre un intérêt particulier pour les jeunes adultes exclus des droits sociaux passifs, cette thèse développe une approche focalisée sur la question des règles d'accès aux politiques d'insertion professionnelle en faveur des «jeunes à problèmes». Poser la question de cette manière pourrait dans un premier temps relever d'une approche triviale : les politiques d'insertion des jeunes dits en difficulté concernent les jeunes ainsi caractérisés qui en sont les bénéficiaires. Ce serait pourtant se méprendre sur les enjeux taxinomiques de cette catégorie. Tout d'abord la question de la définition du «jeune à problèmes» n'est, elle-même, pas triviale. C'est une construction sociale qui articule plusieurs niveaux d'action : celui, central, des acteurs organisés - le plus souvent administratifs - participe à la mise en forme de cette catégorie à travers la production de textes de lois, de décrets, de protocoles évaluatifs, bref, de tout ce qui fait une politique publique ciblée ; mais au niveau local les «metteurs en œuvre» des mesures sont également confrontés au problème de l'identification du jeune à problèmes. Tout comme la catégorie de «chômeur», le jeune à problèmes ne relève pas d'une «catégorie représentationnaliste» (Demazière, 2003). Il ne s'agit pas de rapprocher une série de cas individuels d'une catégorie faite de propriétés générales, fixe, et codifiée. La catégorie d'appartenance est elle-même mouvante, instable, et fortement discutée.

De plus, il n'est pas certain qu'*au bout du compte*, la question de savoir si le jeune à qui profitent ces mesures est bien un «jeune en difficulté» soit la seule question qui détermine la catégorie de «jeune à problèmes». Il n'est pas certain qu'au moment de l'inscription d'un jeune dans une mesure, un acteur des politiques de lutte contre l'exclusion aie même répondu à cette question précise.

Les catégories d'action publique se démarquent ainsi des catégories socio-professionnelles. Dans ce dernier cas, les enjeux sont rattachés à la fonction de *représentation* de la catégorie qui engage l'identité de groupes sociaux. L'activité taxinomique n'a alors d'autre but que de restituer une image «fidèle» de la société, selon des découpages socialement légitimes (Desrosières, Thévenot, 2000). La catégorie découlant du ciblage de l'action publique relève, pour sa part, du registre *de l'action* : elle déclenche un certain nombre de prestations publiques qui fondent son existence. Elle est formée d'un ensemble de règles sociales qui, comme l'expliquent Livet et Thévenot (1994), lient la représentation d'une situation et l'action en formulant un schéma du type : «si telles conditions sont réunies, alors déclencher telle action». La catégorie apparaît alors comme le résultat *a posteriori* de l'activité de gestion des prestations plutôt que sa base cognitive initiale. Le «jeune à problèmes» ne correspond pas seulement à l'idée du «jeune à problèmes» mais sa situation doit remplir certaines conditions juridiques, ou d'équité⁶, compatibles avec la pratique des gestionnaires de mesures. On n'est pas jeune à problèmes comme on est chômeur, c'est-à-dire en dehors de toute activité de manipulation des prestations. En effet, le chômage a pris une telle consistance sociale que les individus peuvent s'en servir comme ressource identitaire efficace socialement, en dehors des cadres de sa production (c'est-à-dire en dehors des institutions d'encadrement et de gestion des politiques de l'emploi) (Demazière, *op. cit.*). En cela, il est difficile de parler de catégorie sociale pour les jeunes à problèmes : peu de jeunes se reconnaissent comme tels (du moins aucune étude n'a fait ressortir un groupe identitaire de ce type) et la gestion des politiques sociales dépend de bien d'autres facteurs que la simple *identification* de l'individu comme étant en effet «en difficulté». Par rapport au travail mené par Didier Demazière sur la catégorie de chômeur, nous élargissons le champ d'investigation : l'accès aux prestations pour jeune à problèmes suppose certes des «*opérations cognitives et pratiques d'identification des personnes*» (Demazière, *ibid.*, p.16) qu'il nous faut clarifier,

⁶ Nous utilisons le terme d'équité dans le sens premier donné par le dictionnaire : «*notion de la justice naturelle dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun*» (Dictionnaire *Le Petit Robert*).

mais aussi la mise en œuvre de principes de justice plus larges qui puissent justifier de cet accès. Si on a bien à faire à une opération de jugement, celle-ci dépasse l'appartenance à la catégorie : le jugement porte avant tout sur ce qu'il est bon et juste de faire dans une situation que l'on a identifiée. Dans les politiques d'insertion, on cherche autant à distinguer le vrai (jeune à problèmes) du faux qu'à distinguer le juste de l'injuste, l'efficace de l'inefficace ou l'approprié de l'inapproprié.

Aussi la catégorie des jeunes à problèmes est-elle une production dont le contenu n'est pas défini *a priori* selon un unique processus de connaissances. Elle renvoie d'abord et avant tout à des règles et des procédures de distribution des prestations qui la déterminent. La question plus générale qu'il faut nous poser concerne donc les principes d'accès aux mesures d'insertion professionnelle des jeunes à problèmes, ces dernières définissant par extension et dans un processus de stigmatisation ce qu'est un « jeune à problèmes ». Ce dernier n'est donc, au final, rien d'autre qu'un jeune qui participe à une mesure d'insertion censée accueillir des jeunes à problèmes. Pour résumer, une double question se pose au chercheur confronté aux principes d'accès aux prestations d'insertion : une question relative à la *qualification* des individus, conçue comme un processus d'identification d'attributs individuels pertinents pour l'action, et une autre relative à la *distribution* d'un bien ou d'un service à ces individus dotés de qualités particulières.

Le cadre d'analyse sur lequel nous nous appuyons pour aborder ces questions s'inspire largement de l'Économie des Conventions (EC). Cet appui théorique peut, à première vue, paraître paradoxal dans la mesure où une grande partie des règles que nous allons étudier sont des « règles-contrainte » c'est-à-dire des règles qui ont force de loi, s'imposant aux acteurs de l'action publique et aux individus en leur prescrivant leur conduite. Tel est le cas de la plupart des limites d'âge qui structurent l'accès aux dispositifs d'insertion ou à l'assistance sociale. Or l'EC attire plutôt l'attention sur les « règles conventionnelles » à savoir des règles a) arbitraires b) vagues dans leur formulation c) obscures quant à leur origine d) sans sanction juridique (Favereau, 1999, p. 4). Outre le fait que l'action publique est aussi composée d'une multitude de règles conventionnelles au sens strict (non prescrites formellement, non écrites), on peut aisément prouver que cette séparation de nature entre règles-contrainte et règles conventionnelles est largement factice.

Tout d'abord les règles-contrainte ne viennent pas de nulle part : elles sont le produit d'une délibération dans laquelle des conceptions rivales de ce qu'il est juste et bon de faire se confrontent avant que ne se dégage une règle. Ce temps de la « dispute » (Boltanski, Thévenot, 1991) pendant lequel les acteurs collectifs mettent à plat leurs représentations concurrentes des mondes possibles doit être compris comme un investissement susceptible d'économiser, au niveau décentralisé, le coût de transactions multiples, de délibérations sans fin. Le compromis qui se fige dans une règle-contrainte est toutefois tout aussi arbitraire qu'une règle conventionnelle (du type « rouler à gauche »). Il est arbitraire, non pas dans le sens d'une *indifférence* par rapport à telle ou telle solution, mais dans le sens où cette règle opère un choix parmi une « pluralité de façons de juger ou de concevoir la légitimité d'un comportement » (Batifoulier, Thévenot, 2001, p. 244). L'arbitraire doit donc être légitime, recevable par la communauté politique, en d'autres termes, justifié. Les règles-contrainte qui modèlent l'État social puisent leur source dans des principes normatifs ; elles ne peuvent être infondées. Or, ces « principes supérieurs communs » (Boltanski, Thévenot, *op. cit.*) remplissent bien les critères de la convention : ils sont arbitraires eux aussi, vagues dès lors que le temps de la dispute est clos (et même parfois au plus fort de la dispute serions-nous tenté de dire), non forcément garantis par des règles de droit, d'origine incertaine puisqu'il n'est pas évident d'expliquer pourquoi tel groupe d'acteurs a retenu tel principe. Les règles conventionnelles, comme les règles-contrainte, nous disent ce qu'il faut retenir de la foule

d'informations que nous livrent les individus sur eux-mêmes et leurs qualités (l'âge, le revenu, le comportement dans l'interaction, la qualification, l'ancienneté dans le chômage ...) et comment les traiter (garantir un revenu, orienter vers une mesure de formation, inciter à retourner sur le marché du travail, informer...) en fonction de conceptions du monde vers lesquelles il faut tendre. Différents principes de justice distributive sont mobilisés dans les règles de droit ou conventionnelles de distribution des biens et des services de l'État social, qui sont autant de constructions sociales : principe de besoin ou discrimination positive, égalité de traitement, mérite, sont autant de modèles d'évaluation conventionnels qui permettent de juger du bien-fondé d'une action. Il en est de même pour les principes actifs qui déterminent la nature des instruments de lutte contre l'exclusion. Le terme de convention nous sert à attirer l'attention sur la coordination d'acteurs aux intérêts divergents. Il intègre des représentations sociales, mais leur ajoute un degré de précision car il permet de spécifier que ces représentations sont dirigées vers la conduite de l'action et non contemplatives comme des idées mortes. Enfin, nous réserverons l'utilisation de l'expression «réfèrent d'action publique » aux seuls acteurs publics ou de l'action collective (qui ont pour trait commun de travailler pour le bien commun) alors que la convention est plus englobante : elle permet de coordonner une diversité d'acteurs individuels. En cela, les référents de l'action collective intègrent des conventions, c'est-à-dire des représentations sur les manières dont se comportent les agents.

Par la comparaison internationale, nous montrons que les problèmes de distribution et de qualification n'ont pas une réponse unique et que ces réponses dépendent fortement des configurations d'acteurs qui construisent le champ des politiques sociales de la jeunesse. Pour faire apparaître le poids des acteurs dans la construction d'un problème social, le choix de la France et du Québec comme termes de la comparaison nous a semblé pertinent.

2. Le choix de la France et du Québec : quel intérêt méthodologique ?

Le choix du Québec et de la France a été décidé du fait de la relative synchronie avec laquelle le problème du chômage des jeunes s'est imposé dans l'espace public ici et là. Dans les deux cas, le chômage des jeunes a pris la forme d'une urgence sociale. Au début des années quatre-vingt, il devenait le problème public numéro un au Québec comme en France.

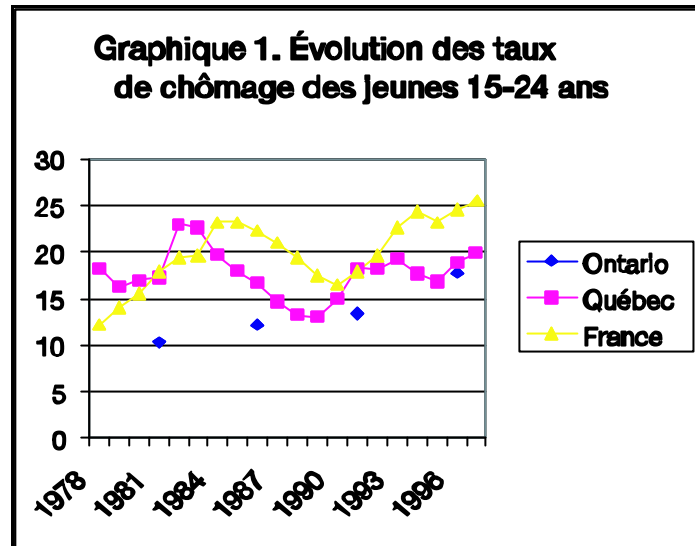
En revanche, les deux pays présentent des structurations du marché du travail totalement différentes. Si d'un point de vue absolu, les taux de chômage des jeunes pouvaient être rapprochés, leur signification respective différerait radicalement. De plus, les univers politiques et administratifs construits autour de ce chômage des jeunes apparaissaient comme dissemblables. Ces deux pays apportaient donc un cadre d'étude particulièrement intéressant des effets de structuration cognitive et normative d'un problème public comme le chômage.

2.1. L'évolution des taux de chômage

Du point de vue du chômage et de celui des jeunes en particulier, l'économie québécoise se rapproche bien plus du modèle français que du modèle nord-américain. L'économie québécoise se distingue des autres provinces canadiennes et tout particulièrement de sa voisine et rivale, la province de l'Ontario à qui elle se compare souvent⁷.

⁷ Cette rivalité qui impose la comparaison se comprend tant par l'histoire du Canada que par la structure des deux Provinces. En effet, le Québec et l'Ontario représentent les berceaux français et anglais du Canada. L'Acte Constitutionnel de 1791 a séparé les deux Provinces, l'Ontario formant le Haut Canada anglophone et le

Tout d'abord nous constatons sur le graphique 1 qu'en début de période du moins, le niveau du taux de chômage des jeunes du Québec est plus proche de celui de la France que de celui de l'Ontario. Cet écart de taux de chômage qui reflète aussi un écart de croissance significatif entre le Québec et la province voisine, est de nature à alarmer les pouvoirs publics⁸.



Sources : Statistique Canada et INSEE, Enquête Emploi⁹

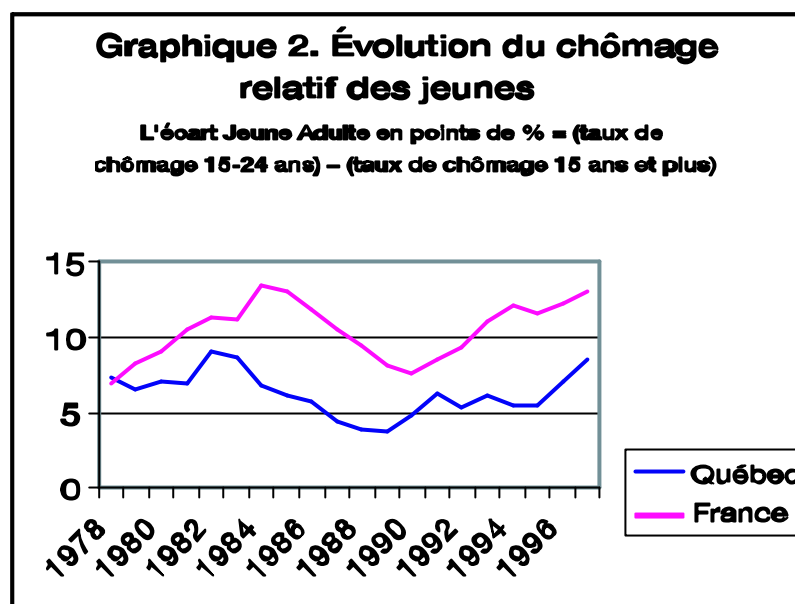
Bien que les courbes française et québécoise soient relativement proches, elles ne présentent pas tout à fait le même rythme d'évolution. Au Québec, la courbe du chômage des jeunes tout comme celle des adultes a subi la crise pétrolière de manière plus aiguë qu'en France. De plus, l'année 1981-1982 a constitué un choc peut-être encore plus violent qu'en France où l'on constate une évolution plus régulière de la courbe au début des années quatre-vingt. Entre 1980 et 1981, le taux de chômage a augmenté de 5,7 points au Québec pour connaître un maximum à 23%, un niveau que la France mettra trois ans à atteindre. En revanche, à partir de 1983-1984, le chômage des jeunes du Québec décroît très nettement alors que celui des jeunes Français semble moins réagir à la conjoncture.

Bien que le différentiel de taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans soit important au Québec, la France présente une surconcentration plus importante du chômage sur les tranches d'âge les moins élevées [voir Graphique 2].

Québec le Bas Canada francophone. Aujourd'hui, elles abritent des populations équivalentes (11 millions pour l'Ontario et 7,5 millions pour le Québec) et sont en concurrence pour la conquête du marché américain. Cependant la Province de l'Ontario bénéficie aujourd'hui encore d'un avantage industriel important.

⁸ Le PIB du Québec a augmenté de 55% entre 1981 et 2001 alors que sur la même période le PIB du Canada progressait de 72 % et celui de l'Ontario de 85 %. Par conséquent le poids du Québec dans l'économie canadienne a baissé alors que l'Ontario confirme son rôle de moteur économique du Canada. Source : Développement économique Canada.

⁹ Pour l'Ontario nous ne disposons que d'une série discontinue (1981-1987-1993-1996).



Sources : Statistique Canada et INSEE, Enquête Emploi

La plupart des pays présente une sélectivité du chômage à l'égard des jeunes (Rose, 1998, p. 136). On distingue cependant des types de pays selon le degré de cette sélectivité : les pays à faibles taux de chômage des jeunes comme l'Allemagne ou les États-Unis, les pays médians comme la France ou la Belgique et les pays à fort taux de chômage des jeunes dans l'Europe du Sud (*ibid.*). Le Québec se trouve dans une position médiane entre des pays comme les États-Unis ou l'Allemagne, et la France. Il faut toutefois rester prudent quant à la comparaison de ces chiffres dans la mesure où la structure de la population active jeune est très différente. Si on ne prend garde au taux d'activité des jeunes sur le marché du travail, on est susceptible d'être victime d'un *effet de loupe* (Lefresne, 2003) qui tend à surestimer le nombre de jeunes chômeurs sans tenir compte d'une relative faible présence des jeunes sur le marché du travail.

2.2. Chômage et activité des jeunes : des structures différenciées

En effet, parmi les chômeurs québécois sont comptabilisés des étudiants à la recherche d'un travail à mi-temps dont le nombre est beaucoup plus important qu'en France.

Tableau 1. Taux d'activité des 15-24 ans

	Québec	France
1980	63,1	47,1
1985	63,7	43,9
1990	65,3	36,4
1995	57,6	29,8
1997	55,5	28,0

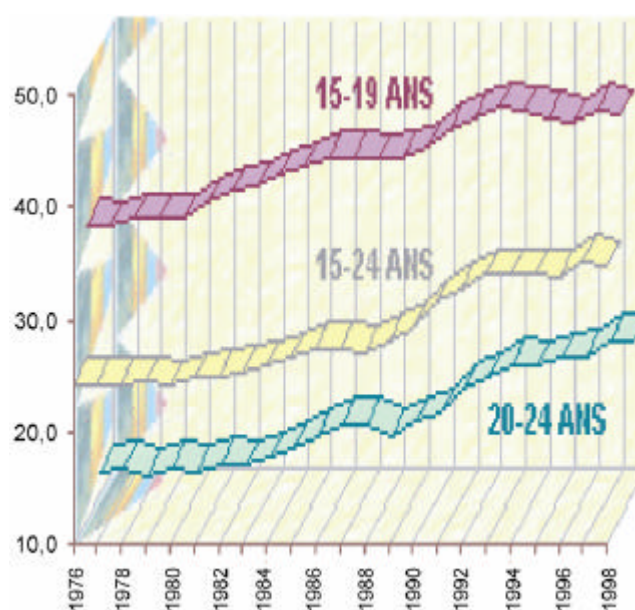
Source : Statistique Canada, enquête sur la population active et INSEE, enquête Emploi.

La comparaison des taux d'activité [voir Tableau 1] fait apparaître des évolutions contrastées. En France la baisse du taux d'activité des 15-24 ans a été d'une extrême constance révélant par là-même le caractère structurel de l'allongement des études à plein

temps et comme occupation exclusive. Au Québec, le taux d'activité est beaucoup plus sensible à la conjoncture, tout en se maintenant à un niveau élevé. Depuis la fin des années quatre-vingt, il semble toutefois suivre une pente régulièrement décroissante. Surtout, cette activité des jeunes au Québec accompagne une hausse tendancielle de la fréquentation scolaire qui s'est accélérée depuis le début des années quatre-vingt [voir Graphique 3]. Par conséquent, l'allongement de la scolarité n'a pas retardé l'âge de la première expérience de travail (Gauthier, 2000).

Alors qu'en France, le modèle de transition école-travail est plutôt linéaire et irréversible, les études se faisant de manière dominante à temps plein avant une première confrontation au marché du travail une fois les études terminées, au Québec, la combinaison travail-étude des étudiants demeure la règle, les étudiants représentant une forte concurrence sur le marché du travail des emplois précaires. En France en 1996, 5% des jeunes âgés entre 15 et 24 ans occupaient un emploi tout en étant aux études (Minni et Poulet-Coulibando, 1999), tandis que près d'un tiers était dans ce cas au Québec. Ainsi l'activité des jeunes qui atteint un niveau comparable aux pays nordiques de l'Europe¹⁰ se réalise-t-elle là sous la forme d'une combinaison étude-travail non professionnalisante [voir Graphique 3].

Graphique 3. Taux de fréquentation scolaire à plein temps au Québec



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active

L'interprétation des taux de chômage doit prendre en compte cette caractéristique sociétale des marchés du travail des jeunes au Canada et plus largement en Amérique du Nord : une présence massive des étudiants (du secondaire ou post-secondaire) sur le marché du travail, ces derniers étant cependant moins touchés par le chômage que les jeunes sortants. La lecture que font les économistes québécois de la présence des étudiants sur le marché du travail au début des années quatre-vingt est plutôt de nature à assombrir le tableau. En effet, comme l'indique Pierre Fortin (1984), « *comme l'activité des étudiants à plein temps est confinée au travail à temps partiel et que leur taux de chômage n'est que de 14,3% [en 1983],*

¹⁰ En effet, les taux d'activité des jeunes québécois sont plus proches de ceux de l'Allemagne que de ceux des États-Unis, même si ces deux pays peuvent être classés dans les pays à taux d'activité des jeunes élevés. Corrélativement, le Québec se rapproche de ces deux pays par un taux d'emploi lui aussi important (toujours supérieur à 45%).

le taux de chômage vraiment significatif, celui des jeunes qui ont quitté l'école, est plus élevé (27,3%) que le taux de chômage de l'ensemble des jeunes » (p. 420). En 1998, on recensait 43% d'étudiants dans la classe des 15-29 ans dont un tiers était actif et 5% au chômage. En comparaison, parmi les non étudiants, 10% étaient inactifs et 13% au chômage¹¹. Le redressement du taux de chômage des jeunes, compte tenu du fait qu'en France les étudiants sont peu présents sur le marché du travail, serait ainsi de nature à rapprocher les courbes des différentiels de taux de chômage française et québécoise.

Quelle que soit la légitimité scientifique des chiffres et la réalité structurelle à laquelle ils renvoient, c'est surtout par le traitement public qu'il a été fait du phénomène du chômage et de la précarité juvéniles que la France et le Québec sont comparables. La hausse brutale du taux de chômage des jeunes produit un choc pour les deux pays.

2.3. Une même prise de conscience publique

Nous avons fixé notre attention sur le début des années quatre-vingt car il semble qu'en France comme au Québec, la prise de conscience du caractère dramatique de cette augmentation se soit opérée à ce moment-là. Non pas que des cris d'alarme n'aient pas été lancés auparavant (surtout en France), mais on note une forme de précipitation de l'action publique entre 1977 et 1982 : le chômage des jeunes est alors placé au rang de problème social national.

Au Québec, des revues intéressées par la problématique des jeunes ainsi que des économistes se sont penchés sur la question du chômage des jeunes entre 1980 et 1982 avant d'alerter l'opinion publique¹². Pierre Fortin, considéré par la suite comme une référence en matière de chômage des jeunes, fait une communication sur cette question dans le courant de l'année 1981¹³. Puis les événements s'accélérent : les institutions et les ministères s'emparent du problème en produisant des rapports publics¹⁴. Les jeunes eux-mêmes commencent à s'organiser pour porter le problème de l'exclusion des jeunes sur la place publique¹⁵.

En France, malgré un taux de chômage des jeunes relativement moins élevé, l'éveil de la conscience collective fut plus précoce. En 1967, un premier rapport du Conseil économique et social fait état de la situation préoccupante du chômage des jeunes [Bruant, 1967]¹⁶. Les travaux sur la relation des jeunes à l'emploi se multiplient dans les années soixante-dix¹⁷. La

¹¹ Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

¹² On notera par exemple un numéro spécial sur le chômage des jeunes de la *Revue internationale d'action communautaire* à l'automne 1982 (8/48). Deux ans auparavant, une revue moins diffusée, *Critère*, avait consacré elle aussi un numéro à cette question (cité dans Gauthier, 1988, p. 29).

¹³ Dans un colloque sur «Les jeunes et le travail» en mars 1981 [cité dans Conseil Supérieur de l'Éducation (CSE), 1983, p. 53].

¹⁴ L'Assemblée des évêques du Québec se saisit du problème en septembre 1982. Cf. Assemblée des évêques du Québec (1982) : *Les jeunes face à la crise*, Comité des Affaires sociales, septembre (cité dans *ibid.*). Puis le Conseil supérieur de l'éducation publie son propre rapport qui a été essentiel pour la mobilisation publique en mars 1983 [CSE, 1983].

¹⁵ Les organisateurs du Sommet québécois de la jeunesse qui se tiendra en août 1983 déposent leur projet en novembre 1982 [Corporation du Sommet québécois de la jeunesse, 1982]. Nous détaillerons le déroulement de ce sommet dans le chapitre 3.

¹⁶ Les références entre crochets renvoient aux publications officielles consignées en annexe.

¹⁷ Le bilan du Centre d'études de l'emploi (Balazs, Faguer, Laroche, 1997) souligne le basculement des questionnements sur la jeunesse : d'études tournées vers les comportements des jeunes dans les années soixante les publications s'orientent progressivement vers des interrogations sur l'insertion professionnelle des jeunes dans les années soixante-dix.

véritable «désectorisation» des politiques d'insertion des jeunes remonte plutôt à la mise en œuvre du premier plan pour l'emploi des jeunes en 1977¹⁸. Toutefois la date de la publication du rapport Schwartz sur *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* [Schwartz, 1981]¹⁹ fait le plus souvent référence dans l'analyse des politiques publiques en faveur des jeunes d'autant plus qu'elle correspond à un changement historique de majorité politique. On peut donc dire que le chômage des jeunes est devenu un problème social entre 1977 et 1981.

Une fois posé l'intérêt méthodologique de cette comparaison, encore faut-il construire la méthodologie de notre comparaison, méthodologie qui, tant du côté des sciences politiques que de la sociologie, paraît peu stabilisée. C'est pourquoi, une approche «raisonnée» de la comparaison s'impose.

3. Une approche raisonnée de la comparaison internationale de l'action publique

Dans son article effectuant un retour réflexif sur l'évolution de l'analyse cognitive des politiques publiques, Pierre Muller (2000) voyait deux apports principaux de ce courant à la science politique. D'une part, il aurait permis d'élargir le champ de la décision à des acteurs autres que les représentants de la sphère politique elle-même. D'autre part, il aurait donné un statut qui n'est pas subalterne à la séquence de la mise en œuvre des politiques publiques en montrant que celle-ci peut en modifier le contenu et le sens. Ces principales extensions²⁰, en amont et en aval du moment de la décision politique, ont profondément changé nos manières de concevoir l'objet «politique publique».

Notre propos est maintenant de nous interroger sur les méthodes de comparaison internationale aux vues de ces extensions. Nous nous intéresserons ici principalement à la seconde dimension de la «révolution» de la *policy analysis* pour tenter de l'intégrer dans une réflexion sur les méthodes de comparaison internationale²¹.

Comment réintroduire cette approche sociologique de l'État dans la comparaison internationale des politiques publiques ? Comment comparer des contenus normatifs et cognitifs dans un cadre conceptuel qui intègre la dimension de la mise en œuvre ?

Notre entrée procède donc d'un intérêt pour les principes politiques qui sous-tendent la construction des politiques sociales dans leur rapport à la jeunesse. Le plus souvent, les comparaisons internationales des contenus de l'action publique ne sont qu'une première étape, descriptive, pour accéder à un niveau d'analyse causale permettant d'expliquer les productions institutionnelles différenciées du point de vue des idées ou du cadre de l'action publique. La comparaison des contenus débouche alors sur une comparaison des systèmes d'acteurs. Dans toute bonne comparaison internationale, au «comment» succède le «pourquoi». On se demandera notamment pourquoi deux États répondent de manière

¹⁸ Le Conseil économique et social avait émis un autre avis sur *L'emploi des jeunes* lors des séances du 11 et 12 octobre 1977, *J.O.* «Avis et rapports du Conseil économique et social» du 12 novembre 1977, pp. 860-886.

¹⁹ Les références entre crochets font partie de notre corpus de publications officielles que nous avons reproduit en annexe.

²⁰ La synthèse de Patrice Duran dix ans auparavant s'inscrivait déjà dans ce plan en deux axes : interpénétration des sphères publique et privée et étude de la mise en œuvre (Duran, 1990).

²¹ Dans un processus cumulatif, les résultats de recherche ne devraient pas laisser inchangées les manières de construire l'objet comparatif et les principes méthodologiques de base des enquêtes futures. Les questions de méthode entrent donc en interaction avec le contenu analytique de ce qui serait «l'état de la science» à un moment donné.

différenciée à un même problème. La recherche des variables explicatives pertinentes s'oriente alors vers les systèmes ou les réseaux d'acteurs²².

L'analyse des politiques publiques aboutit cependant à une déstabilisation de la notion de contenu. Qu'est-ce que le comparatiste doit considérer comme l'*outcome* final ? Est-ce la loi ? Les produits réglementaires ? Ou les négociations locales ? Ou encore la sélection des bénéficiaires ? Par conséquent, que doit-il comparer ? Les avancées de la science politique en intégrant le processus de mise en œuvre d'une politique publique dans l'analyse de la décision, gommant les frontières temporelle et conceptuelle du moment décisionnel lui-même. Il devient difficile d'extraire du déroulement de l'action publique, la « phase décisionnelle ». Du moins est-il impossible de déterminer *a priori* ce qui constitue la « mise en forme et en sens » effective d'une politique publique dans une configuration d'action. Une sociologie comparée de la mise en œuvre apparaît dès lors comme une étape préalable à la construction du dispositif d'enquête sur la substance d'une politique dans un secteur donné. La comparaison des processus d'implémentation propres au champ de l'action publique identifié s'impose avant de choisir les techniques de recueil de données qui seront utilisées dans chaque pays pour mettre à jour les principes d'action.

C'est à cette démarche que nous invite Elster (Elster, 1992a ; Elster, 1992b) avec son cadre analytique de la justice localisée²³ : il nous indique qu'il faut porter notre attention à la fois sur les procédures et sur les principes avec l'idée que la question des acteurs et de leur articulation dans des dispositifs de justice institutionnalisés est essentielle pour comprendre le mode de distribution d'une ressource rare. Le terme de « processus » implique une analyse de la « forme » de la régulation, c'est-à-dire de l'organisation institutionnalisée du processus de production des règles dans chaque pays : quelles sont les institutions qui interagissent et selon quelles modalités ? Une double entrée, par les contenus normatifs d'une part, et par les montages institutionnels d'autre part, nous permet ainsi de rendre compte du processus de contextualisation des catégories de référence des politiques d'insertion professionnelle des « jeunes à problèmes ».

Cette méthode en deux temps nous oblige à sortir de l'automatisme empirique, prégnant aussi bien en science politique qu'en sociologie, qui consiste, dans une sorte de formalisme, à appliquer les mêmes méthodes dans les deux pays²⁴. Nous pensons au contraire qu'il faut adopter une approche raisonnée de l'enquête, soumise aux impératifs analytiques et intégrant des connaissances qui font consensus dans un domaine de la science.

Il faut comprendre le « localisé » ici dans une triple dimension de la différenciation : sectorielle, nationale, et infra-nationale. D'une part, chaque secteur des politiques publiques confronté à des problèmes de distribution (secteur médical des dons d'organe, secteur de l'aide sociale, secteur éducatif, *etc.*) développe ses propres principes de justice distributive. D'autre part, le type de bien ne détermine aucunement les principes de justice adoptés puisqu'ils peuvent différer selon les contextes nationaux. Enfin il n'y pas, au sein d'un même domaine de politique publique, une uniformité des principes de justice sur le territoire. Cette définition du local permet une comparaison élargie qui abolit les niveaux pertinents *a priori*

²² Typiquement, l'approche des réseaux de politique publique applique la même grille de lecture interactionniste à différents pays pour faire ressortir la répartition des ressources, la structure des relations de pouvoir, le type d'interrelations qui existent entre différents acteurs. Voir par exemple Le Galès (1995).

²³ Nous préférons ce terme à celui couramment utilisé pour traduire le concept de « *local justice* » en français. Il nous paraît mieux rendre compte de l'extension du domaine de validité du concept qui ne s'arrête pas à une définition géographique du rapport global/local (voir *infra*).

²⁴ Cette symétrie ne préjuge en rien d'ailleurs de l'intensité du travail de terrain : on peut trouver des « comparaisons de bureau » (Hassenteufel, 2000), peu intensives, comme des comparaisons faisant la part belle aux entretiens avec les acteurs.

de comparaison : il permet de rendre compte dans la méthode, de la déhiérarchisation des acteurs dans l'analyse des politiques publiques²⁵. Notre comparaison porte cependant sur un secteur fortement étatico-centré, la lutte contre l'exclusion des jeunes ; la conception du rapport global/local que nous reprenons à Elster recouvre donc dans notre cas précis le rapport central/local.

3.1. Les apports de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques

Dans le paysage de l'analyse de l'action publique, nous mettrons l'accent sur deux courants qui permettent, à notre avis, de réfléchir plus adéquatement à la méthodologie de comparaison internationale. Le premier s'est attaché à déconstruire la « monstruosité sociologique »²⁶ qu'est l'État en action (Jobert, Müller, 1987) pour montrer les multiples arrangements qui font l'action publique au quotidien. Dans le domaine de la comparaison internationale, le second courant cherche à confronter les différents styles nationaux de mise en œuvre. Une synthèse s'impose pour reconsidérer les méthodes de comparaison internationale des contenus de l'action publique.

3.1.1. La sociologisation de l'État et le processus de mise en œuvre : une perspective nationale

Depuis le début des années quatre-vingt, de nombreux travaux en France, suivant en cela les traces de la science politique anglo-saxonne, ont plongé au cœur de l'administration pour mettre au jour la déstabilisation des rapports entre le centre et la périphérie²⁷. Avec la notion d'arrangement négocié, Dupuy et Thoenig (1985) montrent par exemple la construction au niveau local d'un jeu entre l'administration et les groupes d'intérêts. Se démarquant d'une vision technocratique qui avait dominé jusque dans les années soixante-dix, ces études largement inspirées du courant de l'analyse stratégique des organisations s'appuyaient sur des méthodes sociologiques pour dévoiler les processus, n'ayant rien de mécaniques, qui pouvaient expliquer ce qui était encore analysé comme des blocages ou des dérives dans l'application de politiques publiques (Charbonneau, Padioleau, 1980 ; Padioleau, 1982). Les marges de manœuvre réinvesties dans une perspective stratégique, découlaient alors de l'incertitude inhérente à la phase de la mise en œuvre. Elle était décrite comme « *un phénomène stochastique où il n'y a pas de correspondance totale entre les situations possibles et les réponses* » (Charbonneau et Padioleau, *op. cit.*, p. 51). Dès lors, l'action publique apparaît comme une action collective. Cette forme d'action publique qui tendait à s'imposer dans un premier temps malgré l'État central s'est peu à peu institutionnalisée sous son impulsion. Patrice Duran retrace ainsi le mouvement de procéduralisation (Duran, 1999) de l'action publique à travers la notion de partenariat et l'outil du contrat notamment (Gaudin, 1999). Ce mode d'action publique a particulièrement bien pénétré le champ de l'emploi, ce qui se traduit par le passage du gouvernement à la gouvernance de l'emploi (Lallement, 1997).

À propos de formes beaucoup plus traditionnelles de l'action de l'État, de nombreuses recherches font apparaître que les normes juridiques sont elles-mêmes soumises à de fortes pressions régulatrices. Serverin, Lascoumes et Lambert (1987) ont démontré, observations *in situ* à l'appui, que l'État est amené à négocier au stade de la mise en œuvre des dispositions

²⁵ On pourrait par conséquent parler d'une justice « sociétale », c'est-à-dire selon la définition donnée par Marc Maurice (Maurice, 1998), spécifique à un couple espace/acteurs en interdépendance.

²⁶ Nous détournons de sa signification première l'expression durkheimienne qui désignait par là un organe « *aussi envahissant qu'impuissant* » (Durkheim, 1967, [1897], p. 448).

²⁷ Ou de sa mystification.

parmi les plus contraignantes du droit. Dans bien des cas, les litiges en droit pénal administratif se terminent par une négociation ou une transaction. En regard de la contractualisation collective, Charles Albert Morand souligne le phénomène de « contractualisation individuelle de la mise en œuvre » du droit (Morand, 1991). Le contenu de la production juridique semble lui-même avoir évolué : selon Jean Bernard Auby (1991), on assisterait à une montée en puissance des « normes non prescriptives » dans le droit. Les trois tendances observées : propension à la législation proclamatoire, emploi de plus en plus fréquent de normes planificatrices (comme les schémas directeurs), et montée de la direction par objectifs dans la production juridique interne aux administrations, concourent à vider les normes juridiques de leur contenu prescriptif. Ce mouvement qui tendrait à substituer une « direction autoritaire des conduites » à une « direction autonome » provoque une ouverture des normes à l'imprévisible (Eymard-Duvernay, Geslot, 1997).

Enfin, la sociologie des professions nous transporte jusqu'à l'agent de service public au guichet, ce dernier chaînon de l'action publique qui invente dans les interactions quotidiennes avec les usagers du service public une forme de régulation des prestations et ce, même dans le travail de contrôle de conformité²⁸. Ces approches ont en commun de considérer « *que les acteurs définissent les termes de cette intervention [publique] et pas seulement les forces exogènes (technologies et règles de droit) formellement considérées* » (*ibid.*, p. 377). Les recherches sur la « bureaucratie chaude » (Weller, 2000) insistent sur les tensions entre les différents principes formels et managériaux de l'action publique²⁹ ainsi que les manières de les résoudre dans les situations de face-à-face.

3.1.2. Des comparaisons internationales sur les modes de mise en œuvre

Face à ces recherches infra-nationales, on trouve des travaux de comparaisons internationales qui se tournent vers les formes de mise en œuvre et leurs instruments. On peut tout d'abord regrouper dans cet ensemble de travaux ceux qui se penchent sur la variable des styles de politiques³⁰. Pour Jürgen Feick, qui a prolongé ce courant, il s'agit de repérer des manières idéal-typiques d'élaborer et d'implémenter propres à des espaces nationaux et ce, dans une perspective transsectorielle, de telle sorte que soit reconstitué « *le chaînon manquant du modèle [d'explication] entre les variables contextuelles et les produits finis* » (Feick, 1990, p. 187)³¹. Les profils de politique publique, autrement dit la description stylisée des contenus de politique publique³², sont ainsi reliés à trois variables déterminantes : les structures institutionnelles, les cultures et les styles spécifiquement nationaux. Paradoxalement, c'est dans les profils politiques qu'il faut aller rechercher des éléments de distinction sur ce que nous appellerions les « styles de mise en œuvre » dans le rapport entre acteurs centraux et acteurs locaux : il est en effet question de mesurer le degré de *formalisation* (« *le degré de codification légale des politiques publiques* ») et le degré de *programmation* (« *degré de précision du cadre légal concernant le déroulement de la mise en œuvre et les décisions* »).

²⁸ Voir la revue de littérature sur le sujet de Weller (1998).

²⁹ Pensons par exemple à la politique de modernisation du service public dans une logique de personnalisation *versus* principe d'égalité des droits.

³⁰ Voir l'ouvrage fondateur de Richardson (1982).

³¹ Plus loin, il précise : entre les variables contextuelles et « les décisions adoptées », (*ibid.* p. 209). Ce glissement sémantique témoigne de l'intérêt secondaire que porte ce courant à la mise en œuvre par rapport à la phase amont de l'élaboration. Feick reconnaît toutefois que la phase d'élaboration et de mise en œuvre peuvent être soumises à des styles de politique différents même si, en général, les travaux dont il fait la synthèse partent du postulat de l'indistinction.

³² Nous utilisons pour l'instant la terminologie de l'auteur. Nous serons cependant amené à revenir sur ce terme fort vague car il nous semble être la source de quelques confusions.

qu'elle appelle – ou à l'opposé le degré de latitude dont bénéficie le metteur en œuvre »)³³. L'auteur oppose alors les profils politiques de plusieurs pays comme la Grande Bretagne (formalisation faible et programmation avec forte marge de manœuvre) et la Suède par exemple (formalisation forte et autonomie d'interprétation moyenne). Un second courant prend pour objet les instruments de politiques publiques³⁴. Là aussi dans une démarche typologique, Doern et Phidd par exemple, différencient des types de moyens (*Self Regulation, Exhortation, Expenditure, Regulation, Public Ownership*) qui construisent la mise en œuvre des politiques publiques dans chaque contexte national (Doern et Phidd, 1992).

Tous ces travaux se caractérisent par le fait qu'ils comparent les modes de mise en œuvre ou les types de rapport central/local en soi et pour soi. Le contenu normatif et cognitif des politiques publiques disparaît sous l'investigation détaillée des processus et des acteurs en interaction impliqués dans la séquence de la mise en œuvre. Le lien entre les instruments et le processus de production du cadre normatif et cognitif n'est pas opéré. Au total, on a d'un côté, des travaux non comparatifs qui, en rentrant dans la boîte noire de l'appareil administratif, mettent en lumière les visions du monde singulières et éclatées sur le territoire et de l'autre, des travaux comparatifs qui étudient les formes nationales d'implémentation sans s'intéresser au contenu³⁵. Or il y a un lien logique, nous semble-t-il entre ces instruments et le processus de définition du contenu. Non seulement l'instrument définit un degré de contrainte légitime de l'action d'autrui, mais il contient en soi un type d'organisation des rapports central/local dans la production du cadre normatif et cognitif des politiques publiques. Si on admet l'hypothèse que la mise en œuvre d'une action publique est toujours une mise en sens, on doit prendre en compte une forme de «déterminisme technique » dans cette mise en œuvre. Ce déterminisme serait de «second ordre » : il ne s'agit pas de dire que les instruments sont porteurs de sens en soi mais qu'ils déterminent la mobilisation et la configuration des acteurs sectoriels ou locaux appelés à «mettre en sens » la politique. Ces instruments sont des supports de diffusion au niveau local des principes d'action voulus par les décideurs au niveau central. Ils sont ce lien entre le central et le local, mais aussi entre les principes théoriques qui président à l'élaboration d'une politique et les principes effectifs suivant lesquels elle sera opérationnalisée. L'intérêt des comparaisons internationales sur les instruments d'implémentation est de contextualiser les travaux français sur la transformation des rapports entre le centre et la périphérie ou entre le central et le local. Il n'apparaît en effet pas certain que cette tendance à la décentralisation normative soit universelle, qu'elle rende compte de la réalité de la pratique administrative dans tous les pays et dans tous les secteurs.

On peut considérer que ces instruments sont, dans le vocabulaire conventionnaliste, des investissements de formes (Thévenot, 1983). La notion d'investissement avance l'idée que les instruments doivent permettre d'économiser au niveau décentralisé le temps et l'énergie consentie au niveau central dans l'élaboration d'un accord sur le sens à donner à une mesure ou à une politique. Dans ce sens, ces investissements sont des immobilisations de formes ou la recherche d'une certaine clôture dans l'espace des possibles des interprétations. L'économie attendue de ces investissements est celle du conflit ouvert et de la renégociation des référents de politique publique. Néanmoins, l'avantage analytique de ce type de notion réside dans sa capacité à traduire l'incertitude inhérente à la mise en œuvre d'une politique

³³ Feick, *op. cit.*, p. 188.

³⁴ Voir Varone (2000). Dans cet article, Frédéric Varone produit une revue de littérature complète sur le courant relativement peu développé selon lui qui, en science politique, se penche sur la question du choix de ces instruments. Les processus cognitifs et politiques qui conduisent à l'adoption de certains moyens d'action plutôt que d'autres demeurent cependant en amont de notre propos. Nous prendrons ces instruments comme une variable exogène, un donné.

³⁵ On comprend pourquoi, le terme de « contenu » chez Feick relève pour nous plutôt de la forme.

non seulement dans ses impacts réels mais aussi dans le respect de la vision du monde (ici, ce qui est *juste* et *bon* de faire) qui s'est finalement imposée au niveau des décideurs centraux. Ce sont donc des instruments d'institution du sens qui sont plus ou moins coûteux selon l'extension de leur domaine de validité³⁶.

Notre objet n'est pas de définir des liens analytiques entre les formes prises par les instruments de mise en œuvre et les images, symboles ou hypothèses causales qui fondent l'économie générale d'une politique. Il s'agit plutôt d'anticiper autant que faire se peut les conséquences méthodologiques pour l'analyse des contenus de politique publique de ces résultats empiriques fortement convergents et ce, dans un objectif d'économie de temps et d'énergie ainsi que de pertinence. Si, comme semblent le démontrer les études comparatives sur les instruments de politique publique, les manières de mettre en œuvre diffèrent d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, et si ces manières de faire induisent des formes de stabilisation des contenus ainsi que des situations d'action publique différentes, ne faut-il pas identifier qui fait la politique avant d'aller regarder où elle se fait ? La prise en compte de ces modes d'articulation spécifiques entre les niveaux de l'action publique conduit à procéder par enquête exploratoire pour repérer quels sont les lieux de production du sens, tant d'un point de vue horizontal que d'un point de vue vertical. À quel niveau de la mise en œuvre, les principes de l'action sont-ils figés ? À quel moment, les modalités du déclenchement de l'action sont-elles déterminées de telle manière qu'il n'y ait plus de choix possible quant à son opportunité ? Ces questions sont posées dans la perspective d'une construction d'un dispositif empirique car, d'un point de vue théorique, on peut poser qu'il existe toujours une marge d'action pour les acteurs locaux. Le perfectionnement global de la méthodologie de comparaison internationale nous paraît cependant ne pouvoir se faire qu'au prix d'une maîtrise minimale de la fatale incomplétude infra-nationale. C'est du moins cette conviction qui nous a amené à schématiser l'architecture des dispositifs de justice en nous focalisant tout particulièrement sur la nature des rapports central/local spécifique à chaque ensemble national dans le secteur qui nous occupe.

3.1.3. La comparaison des investissements de forme

La première étape de la recherche consiste donc à analyser les « immobilisations de formes » (lois, règlements, consignes, bilans de suivi statistique, *etc.*) qui permettent de donner une certaine stabilité et un domaine de validité à des conventions au sein de l'appareil administratif ou à l'extérieur. Le durcissement de ces investissements de formes est un facteur important du degré de convergence des mises en œuvre locales de la politique décidée au niveau central. Ce travail a été effectué à partir des deux programmes phares de la lutte contre l'exclusion professionnelle que nous avons choisis comme base de comparaison : le programme « Solidarité jeunesse » destiné aux jeunes bénéficiaires de l'assistance sociale québécois et le programme Trajet d'Accès à l'Emploi (TRACE)³⁷ mis en œuvre par le ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité sociale³⁸ français.

Une manière de catégoriser efficacement les instruments de politique publique pour la construction des dispositifs d'enquête est de se référer à la forme prise par les règles d'action

³⁶ La force de la notion d'investissement qui met l'accent sur l'effort de stabilisation du sens permet de contrebalancer l'interprétabilité intrinsèque de la règle générale.

³⁷ On trouvera un descriptif de ces programmes et de tous ceux abordés dans cette thèse en annexe. Le lecteur y trouvera aussi une liste des sigles utilisés.

³⁸ Par commodité, nous utiliserons dans le cours du texte le terme de « ministère du Travail » pour désigner le ministère chargé des politiques de l'emploi. Dans le cours du texte, nous respecterons les normes officielles de chacun des États. Ainsi les appellations de ministères ne prennent aucune majuscule en France et une majuscule au premier nom au Québec.

et leur degré d'ouverture interprétative. On peut ainsi distinguer des règles « interprétatives » et des règles « prêtes à l'emploi » (Reynaud, 1997). Les unes et les autres reposent sur des procédures de mise en œuvre radicalement différentes qui sont au fondement d'un « modèle allocatif » tel que le définit Jon Elster³⁹. D'un côté, on se trouve face à des procédures qui laissent le soin de la sélection à un pouvoir discrétionnaire, tout en fixant des règles de sélection et de contrôle des décideurs (sur le principe des « boards » anglo-saxons) et de l'autre, des procédures qui donnent des critères explicites pouvant être appliqués sans faire appel à des éléments discrétionnaires.

Or de ce point de vue, le Québec et la France sont radicalement opposés : le Québec s'appuie sur des catégories figées dans des *formes d'État* (Thévenot, 1983), qu'elles soient d'origine juridique ou gestionnaire : l'âge, le statut familial (famille monoparentale), le niveau de diplôme, l'ancienneté à l'aide sociale, *etc.*, sont des critères de repérage qui ne sont pas très sensibles aux transformations sociales. Elles ne posent pas de problème d'interprétation particulier.

Au contraire, les dispositifs français, du fait de l'expertise développée sur le processus d'exclusion, s'appuient sur une « notion juridique à contenu variable »⁴⁰ : le « jeune en difficulté ». Ce type de notion introduit une dose de discrétion qui reporte au niveau local la compétence normative et cognitive. Le passage du jeune sans qualification au jeune en difficulté comme cible de certaines mesures d'insertion s'accompagne d'une procéduralisation de la politique d'insertion : les politiques constitutives définissent essentiellement les acteurs légitimes vis-à-vis d'une politique et des principes qui régulent leur interaction dans la définition de l'action. Le droit social perd ainsi de sa substance pour gagner en procéduralité.

3.2. Des dispositifs d'enquête asymétriques

Cette première enquête porteuse de résultats en elle-même nous conduit à nous démarquer d'un certain dogme empirique dans la comparaison, à savoir la symétrie. Cette posture est tenable lorsque qu'existe une homothétie des rapports central/local et une homologie des systèmes d'action. C'est apparemment le cas de la comparaison des systèmes de protection maladie menée par P. Hassenteufel lorsqu'il écrit : « *le travail empirique dans le cadre de la comparaison suppose de mettre en œuvre la même grille d'analyse, sur le même type de terrain, en recueillant le même type de données* » (*op. cit.*, p. 114)⁴¹. Notre expérience montre qu'il n'en est pas toujours ainsi. L'asymétrie raisonnée que nous proposons doit être replacée dans un contexte de travail sous contraintes : elle est d'autant plus nécessaire que les ressources matérielles et temporelles du chercheur sont réduites. Pour notre part, elle était rendue nécessaire par le cadre généralement peu propice à la comparaison outre-Atlantique : la thèse de doctorat.

³⁹ Le modèle d'allocation est défini comme « *the full set of procedures used to implement mixed principles* » (Elster, *op. cit.*, p. 63).

⁴⁰ Pour un aperçu complet de l'usage de ces notions en droit, voir Perelman, Vander Elst (1984).

⁴¹ Sa démarche est cependant en phase avec sa question de départ qui est de type plus normative que constructiviste. Il dit comparer ces systèmes de deux points de vue : celui de la concurrence et celui de l'équité. Mais pour les comparer objectivement et pour pouvoir construire des indicateurs, il se donne une définition *a priori* de ce que c'est que la concurrence et de l'équité (« *garantir l'accès pour tous aux mêmes prestations de soins dans les mêmes conditions* »). Il précise bien ne pas s'appuyer sur la référence faite par les acteurs à la concurrence par exemple (*ibid.*, p. 113). Au contraire, nous cherchons à dévoiler les conceptions sociétales de l'équité (rétribution d'un effort ou au mérite, « à chacun selon son besoin », discrimination positive, *etc.*). L'égalité pure n'est qu'une modalité parmi d'autres de ces conventions.

3.2.1. La méthode d'enquête

La question des principes de justice et de jugement à l'œuvre dans les mesures d'insertion professionnelle des jeunes peut se décliner au niveau central comme au niveau local mais pas avec les mêmes outils. Au niveau central, nous nous sentons proche des tenants d'une analyse cognitive des politiques publiques qui s'intéressent aux représentations sociales, aux images véhiculées par une politique publique et à l'effet de « construction d'un rapport au monde » (Muller, 1995) qu'une politique suppose. Nous montrons que le fait objectif du chômage (ou de l'exclusion) qui s'affiche régulièrement avec toute la matérialité des chiffres, des tableaux statistiques et des courbes d'évolution – qui sont elles-mêmes des constructions sociales – ne préjuge en rien de la lecture qui va en être faite. Cette lecture relève de la mise en forme sociale de la réalité par des acteurs inscrits dans des configurations et des relations de pouvoir qui n'ont rien d'immuable, ni d'évident. Ces représentations du monde ne dépendent pas seulement des découvertes scientifiques, du savoir qui peut être accumulé sur un sujet, mais aussi de la structuration d'un système d'acteurs (Surel, 1985, p. 131). Cette hypothèse de travail semble particulièrement plausible sur un sujet aussi politique que le chômage des jeunes. Ce dernier remet en effet en cause la place de l'individu dans la société et implique donc une représentation de l'ordre social, tel qu'il devrait être.

Les référents des politiques publiques⁴² renvoient à une série de procédés de légitimation de l'action publique auxquels fait référence le terme de justification que nous avons employé. C'est parce que l'action publique se présente comme l'archétype de la rationalité (comme une action sur le monde en vue de le transformer) que l'entreprise de légitimation est si importante. Les principes de justice distributive ainsi que les principes actifs sous-jacents aux mesures d'insertion ne relèvent pas seulement de la rationalité politique. Il faut aussi aller les chercher au cœur de la rationalité technique et gestionnaire. Aussi avons-nous associé deux types de sources⁴³ : des sources qui participent du processus de délibération politique (rapports publics, comptes rendus des débats parlementaires, consultations particulières des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, compte rendu de sommets, états généraux, événements publics ayant rapport avec la problématisation de la situation socio-économique des jeunes, revues de presse couvrant ces événements ou les réformes) et des sources qui mettent en jeu la gestion des populations des systèmes d'assistance-jeunesse (outils de suivi et de connaissance des populations et outils d'évaluation de l'efficacité des mesures). Des entretiens essentiellement tournés vers les acteurs de l'évaluation et du système d'informations sont venus compléter ces données.

Au niveau local, les gestionnaires des mesures, en fonction de la marge d'action dont ils disposent, sont confrontés aux mêmes questions de justice dans la sélection des jeunes qui participent à une mesure. On entre alors dans l'économie cognitive et normative des individus et des rapports de pouvoir propres aux configurations d'acteurs professionnels en charge de l'insertion. En effet, les mesures de lutte contre le chômage des jeunes à problèmes sont injectées dans un champ institutionnel éclaté pour lequel elles deviennent un enjeu de pouvoir et de construction de la professionnalité de ces acteurs. Les questions sous-jacentes à la

⁴² Nous préférons ce terme à celui de « référentiel », très marqué par le paradigme de *L'État en action* (Jobert, Muller, *op. cit.*). En effet, l'emploi du terme de référentiel suppose de se placer du point de vue des acteurs du secteur ou de l'action publique en se coulant dans leur logique. Le référentiel de la « modernisation », par exemple, est censé rendre compte de la cohérence normative et cognitive de l'action. Notre point de vue est légèrement différent : les découpages analytiques que nous faisons des principes d'action publique, à savoir les principes de justice distributive et les principes actifs, ne suivent pas forcément la logique des protagonistes des politiques publiques. La compréhension des catégories de l'action se fait à partir de nos propres catégories analytiques. Les deux peuvent parfois se rejoindre, mais pas nécessairement.

⁴³ On trouvera un détail de ces sources dans l'annexe méthodologique.

distribution des mesures diffèrent néanmoins de celles qui taraudent les acteurs de premier ordre, c'est-à-dire ceux qui décident des subventions (Calabresi, Bobitt, 1978 ; Elster, *op. cit.*). Ces questions sont le produit de la confrontation entre l'interprétation que les professionnels de l'insertion font de la loi ou du programme et les cas particuliers de jeunes qui se présentent à eux. Ils doivent alors reformuler l'interprétation de ce cas dans des catégories générales propres à être entendues et comprises par un observateur extérieur. Du moins est-ce cet exercice que nous avons proposé aux protagonistes de cette multitude d'« affaires » (Boltanski, 1990).

À partir du repérage des procédures formelles d'accès aux mesures, des dispositifs d'enquête radicalement différents peuvent donc être mis en œuvre.

Le mode de sélection des jeunes dans les dispositifs différant totalement, une comparaison terme à terme risquait fort de produire des contresens sur les résultats d'analyse : au Québec, des entretiens menés auprès de professionnels chargés de mettre en œuvre Solidarité jeunesse recueillent des réponses appartenant uniquement à l'ordre des représentations (professionnelles ou profanes) sur les problèmes des jeunes sélectionnés en amont et ce, dans la mesure où les conseillers n'ont que peu de pouvoir décisionnaire sur le déclenchement de l'intervention. En France au contraire, l'application de la même grille d'entretien révèle moins une représentation des jeunes qu'un *usage* des mesures qui, du fait de la relative liberté dont jouissent les conseillers, sont requalifiées en ressources professionnelles. S'engager sur la piste de la symétrie dans les dispositifs d'enquête revient à nier les différentes formes de division du travail éthique⁴⁴ renvoyant à l'espace général de l'action publique d'insertion dans les deux contextes. Les actions des uns et des autres ne se situent pas dans le même registre.

Au Québec, une analyse des données de type documentaire, accompagnée d'entretiens semi-directifs au niveau central, permet de saisir avec une assez grande précision les logiques de ciblage des mesures, leurs enjeux et leur évolution. Les rapports d'évaluation des mesures de développement de l'employabilité et des programmes d'insertion sont explicites sur les principes qui président au découpage des catégories. Les entretiens fournissent des données sur les éventuelles controverses (par exemple sur le caractère obligatoire ou non de tel ou tel programme d'insertion pour les jeunes) et complètent les informations sur le jeu d'acteurs. Les évaluations statistiques du programme d'insertion des jeunes à l'aide sociale (« Solidarité jeunesse ») ont servi à contrôler l'écart entre les consignes de sélection et la sélection réelle. Elles représentent en cela un bon indicateur de la marge d'interprétation qui est laissée aux acteurs locaux. Deux monographies sur la mise en œuvre du programme Solidarité jeunesse ont complété le dispositif québécois. Elles ont été utilisées plus à titre illustratif qu'explicatif.

En France, il faut en outre faire appel aux méthodes d'enquête sociologique et ethnographique pour analyser la construction des catégories d'action publique. Dans l'absolu, trois méthodes différentes devraient être utilisées correspondant aux trois niveaux des dispositifs de justice localisée : l'observation *in situ* des « magistratures sociales »⁴⁵ collégiales, les entretiens de conseillers, et l'observation des situations de face-à-face entre les conseillers et les jeunes venus pour des demandes de prestation dans les missions locales pour l'insertion des jeunes. Cette troisième dimension a été abandonnée pour des raisons de

⁴⁴ Cette division définit les rôles de chacun et leur agencement au sein du dispositif institutionnel de justice distributive.

⁴⁵ Le terme de « magistrature sociale » est emprunté à Isabelle Astier qui désigne par là des « magistratures expérimentales [...] sollicitée pour dire, expliciter, adapter des parcelles du droit social dans des espaces où l'usage des normes n'arrive pas encore à se faire, où il manque de la jurisprudence » (1997, p. 16).

faisabilité de la recherche mais il est certain qu'une prise en compte radicale de la nature du dispositif de justice distributive devrait engager la recherche sur une telle voie méthodologique⁴⁶.

L'observation *in situ* des montages collégiaux, TRACE et le FAJ⁴⁷ ainsi que les entretiens auprès des acteurs administratifs et professionnels (mais toujours techniques) qui participent à cette pragmatique du jugement collectif, visent à schématiser les systèmes d'actions et la régulation sociale qui en est le produit. C'est donc avec ces outils analytiques que nous les avons abordés. On peut de fait mettre en relation les configurations d'acteurs et les types de rationalité ou de logiques de justice distributive qui sont dominantes. L'observation de type ethnographique a porté aussi bien sur le mode de fonctionnement (relation personnalisée ou formalisée entre les personnes, lieu de réunion, nombre de dossiers examinés, position hiérarchique des participants au sein de leur organisation, décision collégiale ou par les financeurs, travail de pré-instruction par la secrétaire ou par les conseillers) que sur le type d'arguments échangés pour mettre les dossiers en débat. La spécificité de ces collèges est en effet de mettre la dispute en scène : le processus de prise de décision n'est pas formalisé et il est le produit d'arrangements locaux particuliers. Il faut donc repérer les régularités dans les interactions (qui présente les dossiers ? Qui ouvre les débats ? Y a-t-il des acteurs plus présents que d'autres ? Quels sont les supports de jugement (les « on dit », le dossier scolaire, les bilans comptables, le certificat du médecin, le témoignage, *etc.*) et faire un traitement systématique des cas à la marge (rejets de candidatures, « dérogations ») et de leur justification. La mise au jour d'une logique d'action locale à travers la somme des micro-décisions singulières⁴⁸ nécessite l'accumulation de cas et une observation répétée dans le temps.

Pour les observations, nous avons adopté une perspective longitudinale, du moins pour le programme Trace qui représentait une innovation institutionnelle dans le champ local de l'insertion. Nous faisons l'hypothèse, qui a été confirmée par la suite, que les dispositifs de justice nouveaux et relativement lourds pour les institutions appelées par l'État à s'impliquer⁴⁹ seraient travaillés par les contraintes des partenaires jusqu'à trouver des arrangements moins coûteux en temps et en énergie. De fait, la comparaison des dispositifs la première année de la mise en œuvre et la troisième année montre que, progressivement, les commissions de sélection se sont espacées jusqu'à devenir de simples réunions de bilan annuel du programme. La justice individualisante en se routinisant se déplaçait du collège expert vers le simple face-à-face entre le conseiller et ses jeunes.

Les entretiens semi-directifs avec les conseillers en insertion ont pour but d'étudier l'exercice de la justice locale individualisante au guichet. Il s'agit de mettre à jour des régularités dans les types de rationalité développées par les travailleurs sociaux quant à l'allocation des mesures dont ils ont formellement la charge. Les conseillers en mission locale

⁴⁶ Didier Demazière a pu montrer toute la pertinence de cette méthode pour l'appréhension de l'activité classificatoire en situation d'incertitude cognitive. Cf. De mazière (1992a).

⁴⁷ Fonds d'Aide aux Jeunes : Fonds d'aide monétaire ponctuelle pour les jeunes en difficulté créée en 1989 dans le cadre de la loi de lutte contre l'exclusion professionnelle.

⁴⁸ Selon B. Reynaud (*op. cit.*) « la règle est un énoncé abstrait, hypothétique et permanent. [...] La nature abstraite de la règle vient de ce que l'hypothèse se réfère à un type de situation, et non à des événements ou à des personnes particuliers ». La distinction théorique que nous introduisons entre la régulation comme processus de production collective de règles générales et la gestion au cas par cas qui permet aussi de « réguler » les entrées dans le programme ne permet pas de conclure sur l'absence de régularités dans les caractéristiques des jeunes qui sont sélectionnés et dans les principes de justice utilisés.

⁴⁹ Il s'agissait en 1999 d'un comité de sélection par mois réunissant jusqu'à dix partenaires sur certaines zones.

étaient donc interrogés sur les quatre mesures pour lesquelles ils sont prescripteurs (TRACE en seconde phase, dérogation de formation professionnelle, Crédit mobilité, et Bourse d'Accès à l'Emploi). Nous supposons un double effet organisationnel (apprentissage collectif) et professionnel (variables liées à la socialisation professionnelle et politique comme le type de formation et d'expérience professionnelle, ainsi que l'engagement militant et associatif) sur leur logique d'action. Ces dernières variables nous semblaient en effet essentielles pour comprendre l'*ethos* professionnel des conseillers qui constitue leurs ressources cognitives et normatives dans l'usage des mesures. Les logiques distributives des conseillers ont été analysées avec la même grille typologique que les logiques distributives collectives au sein des commissions : les procédés de jugement (cognitif) qui permettent de « qualifier » la situation d'un jeune et sa position par rapport à un dispositif et les principes normatifs, les règles tacites ou formelles utilisées permettant de justifier l'accès à un dispositif donné.

Trois principes de justice ont pu être ainsi dégagés que nous empruntons à Jon Elster (*ibid.*). Le principe de *besoin* ou de nécessité, dont le jugement porte sur la situation présente effectivement défavorisée de l'individu. La définition du besoin est sociale : il peut s'agir d'un niveau de besoin converti en niveau de ressource minimum comme dans l'assistance ou d'un besoin en éducation par exemple considéré comme le minimum requis. Le principe de besoin se décline en besoin absolu et en besoin relatif. Aussi, le principe de discrimination positive qui ordonne de « donner plus à ceux qui en ont le plus besoin » peut-il être inscrit dans cette première catégorie, même s'il conserve une spécificité. Le second principe, le principe du *mérite*, défend une conception contributive de la justice qui fait référence aux comportements passés de l'individu (l'assurance repose à ce titre sur un principe de mérite particulier). Le dernier principe, dit d'*efficacité*, est un principe conséquentialiste qui se fonde sur l'évaluation de la plus-value collective (*efficacité globale*) ou individuelle (*efficacité locale*) occasionnée par l'allocation de la prestation.

Si les deux pays font appel successivement (dans l'histoire des politiques d'insertion) ou simultanément aux trois principes pour réguler l'accès aux prestations passives et actives, les modes de construction du jugement sur la grandeur des personnes dans les trois ordres et les outils cognitifs qui les fondent sont totalement différents.

3.2.2. Les conditions de comparabilité internationale

La question qui inévitablement se pose est celle de la comparabilité des ensembles nationaux après un tel travail de déconstruction infra-nationale, du moins pour le cas français. Comment s'assurer d'une comparabilité inter-nationale ? L'analyse multiniveau est-elle compatible avec la comparaison internationale ?

La comparaison internationale de la mise en œuvre doit s'accommoder d'une bonne dose de modestie dans l'usage des résultats. Deux solutions se présentent en effet : soit le chercheur abandonne le cadre national comme cadre de référence et, adoptant un point de vue sociétal⁵⁰, il compare des espaces (construisant des acteurs) dont le niveau d'action n'est pas posé *a priori*. La comparaison des contenus de politique contextualisée est assurée par les catégories d'analyse qui ne sont pas tributaires d'un niveau ou d'un dispositif d'action particuliers. Les principes de justice (besoin, mérite, efficacité) peuvent s'appuyer sur des appareils, des « machines » cognitives basées sur le « proche » ou le « lointain » indifféremment. Il s'agit alors de situer les configurations dans une typologie qui croise principes de justice & modes de jugement. On aurait plusieurs configurations sociétales

⁵⁰ Au sens méthodologique et non théorique.

marquées par des négociations entre différents types d'acteurs au sein de système d'action tous spécifiques⁵¹. Ici une interaction entre un acteur politico-administratif et des groupes de défense des usagers (cas n°1), là un système formé d'un acteur administratif, d'un acteur professionnel et d'usagers atomisés (cas n° 2). Le niveau de cohérence n'est pas donné *a priori* mais il peut constituer un résultat de l'analyse du matériau. Car non seulement le cas n° 1 se confond avec la configuration québécoise, mais il nous est possible de faire l'hypothèse d'une forme de cohérence nationale au sein du cas français. Cette remarque nous amène à la seconde solution qui se présente au chercheur, solution qui, on le voit, n'est pas une alternative mais un prolongement de l'analyse.

Comparer les deux ensembles nationaux suppose de redonner de la cohérence aux cas locaux en France. C'est une épine dans le pied de tout sociologue qui utilise la monographie comme technique d'enquête. Comment peut-il assurer la représentativité de ses monographies ? En effet on reproche aux monographies leur incapacité « à inférer, avec un certain degré de probabilité à une connaissance valable pour un tout défini cette fois-ci en termes d'exhaustivité » (Desrosières, 1989, pp. 2-3). La monographie met à mal les principes de transposition et d'extrapolation qui modèlent nos représentations du savoir scientifique. Comme toute généralisation à partir de peu de cas, il apparaît difficile de contrôler l'ensemble des variables contextuelles qui peuvent avoir une influence sur l'interprétation locale des mesures : « l'environnement dans lequel se construit un objet social est d'une telle complexité, met en scène tellement de variables, chacune étant potentiellement explicative, qu'il est extrêmement difficile de parvenir à isoler l'une d'entre elles et de s'assurer de la neutralité de toutes les autres » (Badie, Hermet, 1990, p.18). La remontée en généralité peut se faire sur une base quantitative, en multipliant le nombre de cas sur le territoire français. Mais ce choix de l'extension a un coût qui incite le plus souvent à sacrifier l'intensité de l'enquête sur le terrain.

De plus la multiplication des monographies de mise en œuvre entraîne, à coût constant, le rétrécissement du spectre d'investigation quant aux types de dispositifs, au nombre de mesures qui constituent le champ de l'enquête. Ce que l'on gagne en comparabilité verticale (rapport des monographies à une spécificité nationale), on le perd en comparabilité horizontale (homologie des espaces sociaux à comparer en France et au Québec). Or la construction de cet espace sectoriel de comparabilité nous paraissait important dans l'optique des systèmes d'assistance-jeunesse qui était la nôtre. Cette construction méthodologique suppose de se méfier des « faux-amis » institutionnels et incite à raisonner de manière systémique. Si notre point de départ était bien la comparaison de deux programmes d'insertion pour les jeunes à problèmes (Solidarité jeunesse et TRACE), comme deux réponses à un même problème d'exclusion professionnelle des jeunes, il nous est vite apparu nécessaire d'élargir notre recherche à deux espaces comparables mais qui, sur un plan institutionnel, n'étaient pas des « donnés ». Ce qui est comparable, ce sont des systèmes de prestations qui articulent de manière spécifique deux dimensions élémentaires de l'État social : une action sur l'avoir (dimension protectrice ancrée dans le présent) et un travail sur l'être (tourné vers le futur) répondant à la définition de l'intervention sociale⁵².

Dans le régime d'aide sociale québécois qui intègre les jeunes majeurs, ce système est unifié autour de l'octroi de l'aide de dernier recours sur critère de besoin monétaire, ce dernier commandant dans un second temps un travail sur l'être par l'intermédiaire des mesures. La

⁵¹ Friedberg avait d'ailleurs renoncé à produire une forme de généralisation des analyses des systèmes d'action concrets qui donnaient lieu à des « modèles d'interprétation à validité locale » (Friedberg, 1993).

⁵² En l'occurrence, il s'agit du travail sur l'employabilité, les savoir-être, la résolution de problèmes liés au logement, à la santé et autres.

participation à un programme de développement de l'employabilité constitue un droit lié ou une contrepartie du droit à l'assistance. En revanche, dans le cas français qui exclut les jeunes (18-25 ans) du régime d'assistance, il fallait dans un premier temps faire le tri dans le maquis des mesures d'insertion des jeunes, pour ne retenir que celles que l'on pouvait, dans une définition cohérente avec notre questionnement, considérer comme des mesures d'assistance. Nous avons ainsi retenu les actions qui, centrées sur les individus, ont pour unique but de pallier un déficit de qualités ou de réparer un « handicap ». Cette définition nous amenait à exclure toutes les mesures ayant une dimension de développement économique ou social⁵³. Dans un second temps, il nous fallait intégrer dans notre champ d'enquête les mesures relevant de l'aide à la subsistance et celles qui visaient un travail sur l'être. La reconstruction méthodologique d'un secteur susceptible d'être qualifié de système d'assistance nous obligeait par conséquent à gérer la diversité.

Le travail de recherche se situe donc dans un compromis toujours approximatif entre la nécessité d'une généralisation vers le haut et celle d'une généralisation « vers les côtés » par une construction méthodologique *a priori*. Pour le programme TRACE, nous avons été amené à retenir en deuxième phase d'enquête deux sites sur les trois observés en première phase d'implantation. Les deux zones ont fait l'objet de monographies pour le FAJ. Afin de produire des données de cadrage sur cette enquête, et en l'absence d'évaluation nationale sur l'aspect qui nous intéressait, nous avons mené des entretiens (une quinzaine sans observation cette fois-ci) sur deux sites ayant la même configuration (rurale/urbaine ; forte densité institutionnelle/faible densité institutionnelle) en région Rhône-Alpes. En maximisant la différence interrégionale, on cherchait à s'assurer que la convergence des résultats entre les sites (la présence des trois logiques et la domination de la logique de l'efficacité en adéquation avec l'ethos professionnel éducatif), n'était pas le produit d'une myopie du protocole de recherche⁵⁴. En effet, la Région Rhône-Alpes et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) diffèrent du point de vue de la construction du champ de l'insertion des jeunes du fait notamment des politiques de formation professionnelle des jeunes développées depuis 1993 et la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle qui a transféré de nouvelles responsabilités aux Conseils régionaux en matière de formation des jeunes. La prise en charge différenciée (précoce en Rhône-Alpes et tardive en PACA) de la formation professionnelle en direction des jeunes les moins scolarisés (actions préqualifiantes du Crédit Formation Individualisé [CFI]) était pour nous un bon indicateur de ce positionnement des Régions⁵⁵ vis-à-vis des jeunes en difficulté.

Le choix des monographies croise deux variables communément admises comme influant sur la mise en œuvre de politiques publiques : la densité des acteurs institutionnels du secteur sur le territoire, le degré de stabilité dans le temps (on peut faire l'hypothèse que la durée est à l'origine d'apprentissages collectifs). Nous avons ajouté comme variable discriminante la structure de financement des organisations associatives chargées de la gestion d'une bonne partie des mesures d'insertion des jeunes (les missions locales) qui nous semblait être un bon indicateur de l'intégration de la mission locale dans son territoire. Cette approche méthodologique infra-nationale est empiriquement fondée sur la base de travaux ou d'enquêtes préliminaires qui avaient permis de dégager des variables pertinentes.

⁵³ Les Nouveaux Services-Emplois Jeunes (NS-EJ ou emplois-jeunes) relevaient typiquement de ce second type de mesures. Nous les avons analysés en tant qu'élément du système des mesures d'insertion mais pas dans le processus de mise en œuvre locale.

⁵⁴ Cette précaution n'apporte une plus-value que si, en effet, les observations convergent.

⁵⁵ La Région désigne l'exécutif régional, à différencier du territoire régional indiqué par une minuscule.

Cet effort pour élaborer un cadre comparatif infra-national qui puisse tenir *a minima* le choc de la généralisation doit s'accompagner d'une contextualisation *a posteriori* des observations afin de contrôler la représentativité et de poser les limites de validité de la connaissance produite localement. Là encore, le travail ne se distingue pas fondamentalement de celui du sociologue qui, pour faire progresser par induction une « *théorie substantive fondée* » d'un champ d'action (Glaser, Strauss, 1968), est amené à spécifier ce qui, dans ses résultats, pourrait être dû à une particularité de son terrain par rapport à ce qu'il connaît de la structuration du champ d'action en général.

Qu'est-ce qui nous permet, dans notre cas de faire l'hypothèse provisoire que la cohérence des logiques d'action (dans leur diversité) est tenable au niveau national et que donc, nous pouvons comparer inter-nationalement la France et le Québec ? Trois facteurs nous paraissent plaider en la faveur d'une comparabilité internationale. Tout d'abord, le processus de construction des acteurs, c'est-à-dire leur dotation en ressources, se fait dans un cadre national. C'est le cadre législatif et réglementaire national qui fixe les « configurations institutantes »⁵⁶ au niveau local en désignant les acteurs légitimement appelés à intervenir. C'est notamment au niveau central que des mesures associant localement les acteurs politico-administratifs et une expertise technique ont été aménagées. Cette configuration est par conséquent de plus en plus fréquente.

De plus la répartition des ressources en savoirs spécifiques ou professionnels est, elle aussi, relativement homogène sur le territoire. Les statistiques administratives ou issues d'enquêtes dont nous disposons opposent en effet deux pôles : d'un côté un pôle de travailleurs sociaux traditionnels (éducateurs, assistantes sociales) avec une formation unifiée autour de solides diplômes professionnels, et de l'autre des « nouveaux » travailleurs sociaux, dont les conseillers en insertion des jeunes font partie, qui cumulent une faiblesse de savoirs spécifiques institutionnalisés et une forte diversité interne (Chopart, 2000). Enfin, une unité administrative peut être reconstituée dans la mesure où, au tournant des années quatre-vingt-dix, du personnel non fonctionnaire a été embauché sur des postes de « mission », postes qui ne sont pas habités par des logiques « légalistes » : c'est le cas dans les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) avec les coordinateurs emploi-formation ou les chargés de mission « contrats aidés »⁵⁷. Ces trois facteurs d'incidence nationale contribuent à construire les modèles de justice distributive-jeunesse à la française. Ces mêmes trois indicateurs (compétences législatives de l'État social, structuration du champ professionnel du travail social, unité administrative) plaident aussi en faveur du niveau provincial plutôt que fédéral comme second terme de la comparaison internationale.

4. Justice et jugement dans les systèmes d'assistance-jeunesse

Notre thèse tend à montrer un même rapport problématique à la jeunesse dans la mise en œuvre des mesures passives et actives de l'assistance au Québec et en France. L'État social, en France comme au Québec, a réservé aux jeunes une relation d'assistance d'exception : leur exclusion y est analysée selon des principes éthiques et des hypothèses causales particulières. Cependant, les systèmes d'interprétation de la jeunesse qui gouvernent l'évolution de la citoyenneté sociale et de l'accès aux mesures d'insertion diffèrent largement. Au Québec, on voit se développer de multiples registres de justification qui tendent tous à

⁵⁶ C'est-à-dire productrices de normes.

⁵⁷ Sur la gestion des Contrats Emploi-Solidarité (CES), voir les travaux de Bernard Simonin et notamment le numéro 34 des *Cahiers du CEE* (Bessy, Eymard-Duvernay, Gomel, Simonin, 1995).

donner un statut particulier aux jeunes dans le système d'assistance et ce, au-delà de la parité jeune-adulte dans les prestations monétaires acquise grâce aux luttes de groupes de défense des droits sociaux et de groupes autonomes de jeunes : un registre essentialiste renvoyant le groupe social des jeunes à leurs comportements « typiques » cède la place au registre de la prévention qui conçoit la jeunesse comme le début potentiel du cycle de l'assistance. La France s'appuie sur une conception fonctionnaliste de cet âge de la vie pour élaborer un système d'assistance-jeunesse soumis à la seule logique de l'intégration, selon un paradigme néo-solidariste.

Ce système d'assistance-jeunesse est par conséquent soumis à une forte pression « conséquentialiste » qui conçoit l'accès à une prestation dans le cadre du rapport investissement/retour sur investissement, que l'efficacité soit pensée comme sociale et d'emblée holiste ou dans une version plus utilitariste. Ce principe entre en concurrence avec trois autres règles de distribution qui constituent les piliers des États-providence modernes : le principe du besoin, le principe de l'égalité équitable des chances et le principe du mérite. La logique d'efficacité constitutive d'une justice « de services » s'applique cependant selon des modalités différentes. Au Québec, le principe d'efficacité est conçu au niveau central et conduit à la notion de prévention qui cible les assistés sociaux les plus jeunes et exposés à un risque de chômage prolongé, dans l'objectif de maximiser le « coût social évité » ainsi que la plus-value individuelle de l'investissement dans la prestation active. En France, la déconcentration de la compétence normative en matière de politique d'insertion explique que l'efficacité individuelle est un principe mobilisé par les intermédiaires de l'insertion au sein d'un dispositif de justice et de jugement décentralisé.

Le chapitre 1, en forme de prolégomènes, pose la grille analytique de la thèse à travers la présentation des différentes conceptions de l'exclusion de la jeunesse qui croisent des représentations de l'ordre et du désordre social avec deux acceptions de la notion de jeunesse (moment du cycle de vie individuel et groupe social). La jeunesse comme âge de la vie et la jeunesse comme groupe social prennent un sens particulier dans chacun des quatre paradigmes de l'exclusion que nous exposons : le paradigme de la solidarité, le paradigme de la spécialisation, le paradigme du monopole socio-professionnel et enfin, celui du monopole générationnel.

La première partie aborde la question de la pluralité des qualifications possibles du problème de la jeunesse entendue comme un groupe social. Face à la montée du chômage et de la précarité dans la tranche d'âge des jeunes, il s'agit pour les acteurs sociaux de donner un sens à ce fait objectif pour le traduire dans un des quatre paradigmes de l'exclusion. En France et en l'absence de véritables groupes de jeunes organisés en porte-parole de la jeunesse, le chômage différentiel des jeunes en général demeure largement analysé en des termes solidaristes, lesquels justifient le déclenchement d'actions visant l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires (chapitre 2). Une analyse des injustices intergénérationnelles existe bel et bien depuis la fin des années quatre-vingt mais, cantonnée à la sphère technique de la gestion des politiques de créations d'emploi ou de partage du travail, elle se caractérise par l'absence de conflictualité. En revanche, au Québec, à partir de la logique solidariste développée par l'État, le travail de mobilisation collective de mouvements de jeunes a engendré une diversification des qualifications du problème socio-économique de la jeunesse en termes de « discrimination sociale » d'une part, et d'iniquité intergénérationnelle d'autre part (chapitre 3).

Dans la seconde partie, nous quittons le chômage des jeunes en général pour entrer au cœur de la catégorie des « jeunes à problèmes ». Nous traitons en effet de l'évolution du système d'assistance-jeunesse dans les deux contextes nationaux en montrant les évolutions des représentations et des principes de justice qui font des jeunes en grande difficulté des exclus pas comme les autres. Au Québec en effet, la citoyenneté sociale passive des jeunes

dans le régime d'assistance a évolué d'une discrimination établie sur une base naturaliste vers l'égalité des droits des intéressés et ce, grâce à l'action de groupes de défense des droits sociaux (chapitre 4). L'égalité des droits entre les jeunes et les adultes est cependant compensée par une double responsabilisation : celle de la famille dans la garantie du revenu et celle des jeunes eux-mêmes dans la participation à des mesures actives. Le recours aux mesures actives du régime d'assistance envers les jeunes témoigne d'une hésitation entre d'un côté, un principe d'activation des mesures passives dans la recherche d'un juste équilibre entre droits et devoirs et, de l'autre, une rationalité plus technique que politique qui recherche un ciblage plus profitable dans le rapport investissement/retour sur investissement (chapitre 5). La révolution cognitive que représente l'approche longitudinale (1995) nourrit un référent « prophylactique » dans lequel principe de justice et principe d'efficacité se rejoignent pour fonder une reprise en main des jeunes assistés sociaux : au titre d'une politique de prévention, la jeunesse ne représente plus une catégorie sociale marquée par la spécificité de ses comportements mais l'éventuelle amorce d'une carrière individuelle d'assisté.

En France au contraire, les politiques actives d'insertion priment sur les droits passifs. Ces mesures d'insertion à destination des jeunes à problèmes s'inscrivent non dans l'ordre (intergénérationnel) des pauvres comme au Québec, mais dans l'ordre intragénérationnel des jeunes. Elles répondent tout d'abord à un impératif d'égalisation des chances d'accès à l'emploi entre les sortants du système éducatif, sous condition d'amélioration de l'efficacité productive. Le ciblage des mesures n'est pourtant pas sans ambiguïté : les politiques de formation post-scolaire à visée compensatoire des inégalités de réussite à l'école et donc ciblées sur les jeunes les plus faiblement scolarisés se développent parallèlement à des politiques de qualification professionnelle tournées vers l'ensemble des sortants du système de formation initiale. La diversité des acteurs de l'insertion brouille la carte de la redistribution, même si les outils d'évaluation des mesures, calqués sur les référents scolaires, tendent à redonner sens à la discrimination positive (chapitre 6). Il faut alors replacer les mesures d'insertion pour les jeunes en difficulté dans un système plus vaste de prestations de transition professionnelle qui d'organiser au mieux ce qui apparaît comme une norme d'insertion (chapitre 7). Là encore, c'est le jeu sur le temps, celui du parcours d'insertion, qui permet de résoudre cet apparent conflit éthique : le principe de distribution des prestations d'insertion n'est plus de « donner plus à ceux qui en ont le plus besoin à chaque instant » (principe de discrimination positive) mais de « donner à chacun selon son besoin du moment ». Dès lors l'égalité des chances ne s'exerce plus qu'à la marge du système d'insertion, dans des mesures secondaires et peu performantes. Dans ce système d'assistance-jeunesse, le droit à une garantie de revenu est réinterprété selon un paradigme néo-solidariste, au regard de l'impératif de la cohésion sociale (chapitre 8). Le déni d'accès aux droits sociaux généraux se fait au nom d'une éthique conséquentialiste holiste, au nom des effets supposés néfastes de ces derniers sur les interdépendances sociales et familiales. Le dispositif d'accompagnement des parcours d'insertion, assorti d'un système d'aide financière ponctuelle, veut être une réponse au risque de discontinuité dans les trajectoires institutionnalisées des jeunes à problèmes.

Dans la troisième partie, il s'agit de mettre en lumière les manières de qualifier les problèmes des jeunes à problèmes dans le champ de l'insertion, c'est-à-dire les « principes actifs » sous-jacents aux mesures de prévention ou de lutte contre l'exclusion. Nous différencions deux représentations idéal-typiques des problèmes : l'exclusion déviante qui repose sur la figure de l'individu rationnel et l'exclusion par les handicaps qui renvoie à un individu porteur de talents objectivés. Au Québec comme en France, les politiques concrètes réalisent des compromis entre ces deux types. Cependant, les politiques de prévention de l'exclusion scolaire et sociale au Québec tirent leur spécificité d'une même représentation pathologisante de l'exclusion déviante, dans laquelle cette dernière est conçue comme le résultat d'un comportement à risque (chapitre 9). En France, on note une forme de

déstabilisation de la convention de compétence (ou de talents) dans le modèle de l'exclusion par les handicaps qui justifie le recours à des dispositifs de justice et de jugement locaux ainsi que la montée toute récente de représentations associées à l'exclusion déviante dans les politiques éducatives (chapitre 10).

La quatrième partie vise à mettre en lumière les spécificités du dispositif de justice et de jugement à la française et la manière dont la décentralisation normative est mise à profit par les acteurs locaux. Nous entrons tout d'abord dans le détail de la division sociale du travail de distribution et d'intervention au sein du champ de l'insertion dans les deux systèmes d'assistance-jeunesse ainsi que dans les enjeux professionnels que cette division sous-tend (chapitre 11). Dans le chapitre 12, nous montrons comment ces enjeux structurent, en France, les processus de distribution des principales mesures du système d'assistance-jeunesse, en termes de catégorisations et de pragmatiques de justice. Se dégagent alors de l'observation une pluralité de principes de justice localisée, entre mérite, besoin et efficacité, qui participent du tri des jeunes chômeurs et de l'inégalité des chances à la marge.

CHAPITRE 1. LES PARADIGMES DE L'EXCLUSION DES JEUNES

Une politique de la jeunesse, à quel titre ? On pourrait formuler ainsi la question qui se pose aux pouvoirs publics :

« Faut-il donner la priorité aux jeunes alors que tant d'autres groupes réclament concurremment des ressources publiques rares et une place sur le marché du travail ? » (OCDE, 1985, p. 47).

En d'autres termes : quels sont les principes politiques qui justifient une politique de la jeunesse, des mesures spécifiquement tournées vers des jeunes en détresse ? Qu'est-ce qui fonde la concentration de moyens sur une classe d'âge ? La réponse à cette question politique va dépendre de la manière dont une société définit cette tranche d'âge et dont on qualifie le processus d'exclusion. Les taux de chômage ou de pauvreté sont des données construites qui font l'objet d'une interprétation de la part des acteurs sociaux au regard de paradigmes plus généraux de l'ordre social et de ses principes de structuration. Dès lors, s'il est reconnu que la crise socio-économique touche particulièrement une tranche d'âge au point de remettre en cause l'équilibre de la société, encore faut-il s'entendre sur la configuration d'ensemble de cette société. C'est à partir des représentations de l'ordre social que la crise socio-économique qui frappe la jeunesse tend à être expliquée. De ces représentations découlent des solutions à apporter au problème social de la jeunesse.

Les politiques de l'emploi générationnelles et les différentes mesures prises pour lutter contre la précarité des jeunes peuvent s'inscrire dans différents paradigmes socio-politiques de l'exclusion. De type kuhnien, ce sont des constructions théoriques idéal-typiques qui trouvent leurs fondements dans des philosophies politiques et sociales. Ces dernières donnent à voir des représentations de l'ordre socio-politique. Les paradigmes sont construits à partir de l'étude d'un corpus de textes fondateurs de courants idéologiques et politiques. Ils ne sont pas à mettre sur le même plan que les référents de l'action publique ou collective qui sont situés non dans le monde de la philosophie (sociale ou politique), mais dans celui de l'action concrète. Les paradigmes inspirent donc des référents. Néanmoins ces référents sont tout aussi stylisés que les paradigmes. Ce sont des représentations épurées de types d'action publique à l'égard de la jeunesse dans le domaine socio-économique, dont nous reconstruisons le sens à partir des paradigmes de l'exclusion¹.

Nous nous inspirons de la typologie de Hilary Silver (1995) qui distingue trois grands paradigmes fondateurs : la « solidarité » qui puise dans la pensée durkheimienne, la « spécialisation » attachée au libéralisme politique ou utilitariste, et le « monopole » wébérien. Ces conceptions à la fois politiques et théoriques des régimes de fonctionnement du social ne sont habituellement pas mises en œuvre pour analyser l'exclusion d'une tranche d'âge. Pourtant les mobilisations sur la cause des jeunes, qu'elles soient le fait de l'appareil

¹ Il s'agit pour nous de ne pas tomber dans le piège de la réification des objets de pensée, piège dénoncé notamment par François-Xavier Merrien (2002, pp. 219-220). Ces paradigmes de l'ordre socio-politique et référents de l'action sont des « tableaux de pensée » [*Gedankenbild*] (Weber, 1992, [1965], p. 171), des outils heuristiques dont la construction « nous permet de comprendre la logique, où les logiques complémentaires, qui se combinent dans des cas de figure historiquement situés » (Merrien, *op. cit.*, p. 220).

politico-administratif ou de groupes d'intérêt, empruntent à ces trois paradigmes en les articulant à une vision par âges. Ceux-ci fournissent par déduction des interprétations modales du problème de l'exclusion des jeunes, soit en considérant la jeunesse comme un moment du cycle de vie individuel, soit en la traitant comme un groupe formant un ensemble social². Dans le premier cas, nous nous plaçons du point de vue du « temps de la jeunesse », de ses spécificités fonctionnelles pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre de chaque paradigme. Dans le second, la jeunesse peut être, selon les paradigmes, considérée comme un groupe social à risque (pour la société), comme une catégorie discriminée ou une génération lésée.

Le paradigme de la solidarité s'intéresse tout particulièrement à la jeunesse comme étape biographique puisque l'enjeu essentiel d'une société de type durkheimienne est celui de la socialisation. Mais il considère aussi la jeunesse comme un groupe social marqué par des comportements spécifiques, groupe social qui, touché par l'exclusion, peut constituer un véritable fléau social. Le paradigme de la spécialisation, d'inspiration libérale, avance deux hypothèses polaires : une première est celle d'une exclusion déviante dont la responsabilité incombe à des sous-groupes de pauvres socialisés selon des valeurs non conformes à la logique de marché ; la seconde fait référence à une exclusion civique. Dans le premier pôle, la jeunesse est considérée comme une période clé de la formation des préférences des individus, un moment de reproduction intergénérationnelle de la culture de la pauvreté. Dans le second pôle en revanche, on peut concevoir une lutte contre la discrimination juridique sur la base de l'âge. La classe d'âge est alors une catégorie sociale qui trouve son unité dans une commune condition « entravée ». Enfin, le paradigme du monopole qui conçoit la société selon un modèle wébérien de stratification sociale, peut se décliner analytiquement au moins selon deux principes différents : la forme de stratification la plus communément reconnue dans les sociétés industrielles est celle des classes sociales (au sens marxiste du terme) ou des classes socio-professionnelles. Dans cette forme de stratification, la jeunesse est là aussi un moment clé de la reproduction de l'ordre social inégalitaire du fait de toutes les formes de legs économiques, sociaux et culturels qui s'opèrent à l'intérieur des familles à cette étape de la vie. Cependant on peut concevoir un autre principe de stratification par cohortes cette fois-ci : les cohortes, du fait des hasards des conjonctions sociales et économiques, connaissent des destinées inégales.

Pour mieux appréhender les implications politiques de ces différentes représentations, nous allons donc revenir sur les caractéristiques des paradigmes dans lesquelles elles sont ancrées.

1. Définir des paradigmes de l'exclusion sociale

Nous avons retenu trois visions paradigmatiques de l'ordre social et de l'exclusion dans la mobilisation contre le chômage et la précarité des jeunes. Ces paradigmes désignent des représentations idéal-typiques de la société auxquelles s'articulent de manière logique des représentations tout aussi idéal-typiques des formes d'exclusion sociale. Nous emploierons le terme d'exclusion sociale ici dans un sens très générique. Ce terme souffre en effet d'une trop forte contextualisation sociale : formé en France, il a tout de suite été référé à une perspective durkheimienne en termes de désaffiliation et de désintégration de la société. Or il est possible de concevoir des formes de mise au ban d'un groupe social qui ne soient pas le produit d'un défaut d'intégration sociale dans une société solidariste. Dans les sociétés industrielles, le chômage et la pauvreté sont considérées comme des formes de « disqualification sociale »

² Nous nous appuyons ici sur la distinction établie par José Rose (1998).

(Paugam, *op. cit.*). Il n'en reste pas moins que les mécanismes sociaux de cette disqualification diffèrent selon les représentations de l'ordre social. Au lieu de rejeter une notion, dont on peut en effet dire qu'« *elle est saturée de sens, de non sens, et de contresens* » (Freund, 1998, p. 11), il s'agit de déconstruire ce type de « quasi concept » (Bernard, 1999) en plusieurs acceptions qui renvoient à des types de société. Ainsi pour ne pas « *lui faire dire à peu près n'importe quoi* » (Freund, *op. cit.*), nous faut-il circonscrire l'espace des définitions possibles dans des mondes sociaux possibles.

Les paradigmes de l'ordre et du désordre social que nous faisons apparaître sont des modèles théoriques car formalisés et stylisés par des penseurs de l'ordre social : Durkheim pour le paradigme de la solidarité, les penseurs libéraux pour le paradigme de la spécialisation, Weber pour la société de monopole. Néanmoins ces théories sont aussi des théories sociales : à propos du chômage et de la pauvreté, elles rejaillissent sous des formes hybrides dans des justifications, des argumentations ou des propositions de rétablissement de l'ordre social. La distinction entre ces trois paradigmes est donc analytique. La réalité sociale emprunte à ces différents idéaux-types. Ces paradigmes ne sont pas sociétaux au sens de Jane Jenson (Jenson, 1989) dans le sens où ils seraient attachés à des traditions culturelles nationales³. Certes, certains paradigmes sont nés dans des contextes nationaux et y restent très vivaces dans les discours interprétatifs de l'exclusion⁴, mais les acteurs collectifs empruntent en général à plusieurs paradigmes de telle manière que les politiques apparaissent comme des compromis entre plusieurs « constructions sociales de la réalité » (Berger, Luckmann, 1986). Le terme de « paradigme » permet ainsi de rendre compte de la relative liberté d'usage que ces argumentations types laissent aux acteurs publics ou collectifs. Y sont adossés des répertoires de justification de l'action. Ces référents sont employés pour leur efficacité politique : en résonnant avec des philosophies sociales qui appartiennent au patrimoine de la communauté politique, les argumentations ont plus de chances de provoquer une mobilisation collective et une sensibilisation de la société tout² entière aux problèmes de groupes sociaux en particulier. Ils permettent ainsi de construire une dénonciation recevable par la société et de légitimer une cause.

Ces paradigmes comportent plusieurs dimensions selon lesquelles ils se différencient. Pour chacun nous avons en effet essayé de dégager le type de qualification du problème social de la jeunesse, la figure de l'État mobilisé ainsi que son registre d'intervention. Est-on plutôt face à une qualification juridique, politique ou sociale du problème. S'agit-il d'inégalités ou de discrimination ? Quel rôle assigne-t-on à l'État dans la réparation de l'injustice ? Les paradigmes de l'exclusion de la jeunesse ont enfin des implications sur la manière de concevoir les rapports intergénérationnels et les principes de justice intergénérationnelle. Les paradigmes mobilisent aussi certaines représentations de la jeunesse associées à des formes de citoyenneté sociale. Patrick Hassenteufel montre en effet la nature fondamentalement duale de

³ Jane Jenson est d'ailleurs beaucoup moins explicite sur la notion de « sociétal » que sur celle de « paradigme » (*ibid.*, pp. 238-239).

⁴ Il est certain, comme l'explique François-Xavier Merrien (1997), que la France a nourri le paradigme de la solidarité alors que les États-Unis semblent concentrés sur le paradigme de la spécialisation. Il y a cependant une contradiction à parler de paradigmes « sociétaux », le sociétal étant alors interprété comme culturel, et d'adhérer à une vision kuhnienne des paradigmes dans les politiques publiques, qui intègre la possibilité d'un apprentissage institutionnel ainsi que des « crises » aboutissant à des « révolutions paradigmatiques » (Merrien, 1990). Pour Jane Jenson, on peut par exemple trouver des paradigmes sociétaux non hégémoniques : « *societal paradigms are not always hegemonic, however. Indeed, the constitution of a hegemonic paradigm is one factor which establishes whether social relations are in regulation or in crisis* » (*op. cit.*, p. 239). Pour notre part, comme il apparaîtra dans les chapitres suivants, les paradigmes peuvent agir simultanément et de manière systémique. Le champ des politiques publiques est bien un champ de forces sociales où s'expriment différentes représentations du problème.

la citoyenneté : *« d'un côté, elle correspond à une série de droits et devoirs, reposant sur une base juridique ; de l'autre elle correspond à une forme d'appartenance à la communauté politique, produit d'une socialisation singulière, se traduisant par des valeurs et des identifications spécifiques »* (1996, p. 129). La première renvoie à la citoyenneté statutaire, la seconde à la citoyenneté identitaire.

Selon les lectures de l'exclusion de ce groupe d'âge, on obtient ainsi six référents de politiques de la classe d'âge « jeunes » : une politique d'intégration et une politique de prévention du fléau social relevant du paradigme de la solidarité, une politique de prévention de la pauvreté et une politique de lutte contre la discrimination d'âge s'inscrivant l'une et l'autre dans le paradigme de la spécialisation, une politique d'égalité équitable des chances découlant du paradigme du monopole social et enfin une politique d'équité intergénérationnelle issue du paradigme du monopole générationnel. Politique d'intégration, politique de prévention de la pauvreté déviante et politique de l'égalité équitable des chances relèvent de politiques du cycle de vie des individus qui s'intéressent à la jeunesse comme étape biographique spécialisée dans une fonction : socialisation, éducation et formation. Les jeunes ne sont pas un groupe social mais, dans une perspective longitudinale, des individus à un certain stade de développement de l'intégration ou de l'exclusion. À l'opposé, les politiques de lutte contre la discrimination d'âge ainsi que la politique d'équité intergénérationnelle reposent sur une vision des jeunes comme véritable catégorie sociale unifiée par une commune condition économique, sociale ou politique.

2. Le paradigme de la solidarité

Les politiques sociales puisent dans une première source, le paradigme de la solidarité organique qu'Émile Durkheim a dessiné au tournant du siècle dernier pour rendre compte de l'ordre social des sociétés modernes.

Le paradigme de la solidarité expose une vision intégrée de la société dans laquelle les individus sont tenus ensemble par des liens d'interdépendance et par des normes communes. La cause des jeunes se justifie alors en deux temps : tout d'abord une politique d'intégration des jeunes dans la société est considérée comme un procédé normal de production de la cohésion sociale ; d'autre part le groupe social des jeunes, qui plus est touché par le sentiment d'inutilité sociale, représente, du fait de ses comportements spécifiques, une menace de fléau social.

2.1. L'exclusion dans le paradigme de la solidarité

Qu'est-ce qui fait société dans le paradigme de la solidarité ? Chez Durkheim, la cohésion sociale résulte d'un double processus : d'un côté la montée des interdépendances sociales entre les individus au sein d'un mouvement d'approfondissement de la division sociale du travail et de l'autre, du travail volontaire de la société sur elle-même pour former une conscience collective qui sublime les intérêts particuliers. L'ordre social repose sur la solidité des liens sociaux, ces liens rendant le sort du tout dépendant de celui de chaque partie et inversement.

2.1.1. Interdépendance sociale et conscience collective

Comme le montre Martine Xiberras (1998, p. 52-54), c'est dans ce double espace des pratiques sociales (essentiellement la division du travail) et des représentations collectives (qu'évoque la notion de « densité morale ») que s'ancre la conception de la cohésion sociale

durkheimienne. Durkheim en appelle à des formes modernes de solidarité qui puissent mettre fin à « *l'état d'anomie juridique et morale où se trouve actuellement la vie économique* » (Durkheim, 1967 [1897], p. II). La rupture du lien social est ainsi assimilée à l'anomie, état dans lequel le manque de repères normatifs intériorisés pour conduire sa vie conduit au chaos. L'anomie est un état individuel et non le résultat d'une action de groupe.

La conception de la citoyenneté qui prévaut dans le paradigme de la solidarité est celle de la citoyenneté identitaire dans lequel le sentiment d'appartenance découle à la fois de la conscience de participer activement à la conservation et au progrès de la société et des liens qui rendent chacun dépendant des autres. Le paradigme de la solidarité conçoit la citoyenneté dans sa forme active. La question de la participation à la vie collective y est centrale et cette participation passe encore essentiellement par le travail (Schnapper, 1996). Dans une société moderne, à solidarité organique, la cohésion sociale passe avant tout par une coopération harmonieuse entre les individus, c'est-à-dire une coopération dans laquelle chacun se sent à sa place.

Néanmoins la coopération sociale n'est qu'une manifestation historique d'un principe supérieur qui est le lien social. Émile Durkheim reconnaît même que le sentiment de solidarité a besoin de proximité pour vivre en nous. Il évoque ainsi dans la seconde Préface à *La division du travail social* la « *monstruosité sociologique* » que constituerait « *une société composée d'une poussière infinie d'individus inorganisés, qu'un État hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir* » (Durkheim, 1967 [1897], p. XXXII). Pour pénétrer dans les consciences individuelles, une morale quelle qu'elle soit doit s'inscrire dans des pratiques communes. Et il souligne : « *une nation ne peut se maintenir que si, entre l'État et les particuliers, s'intercale toute une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action et les entraîner dans le torrent général de la vie sociale* » (*ibid.*, p. XXXIII). L'archétype du groupe intégrateur, c'est bien entendu la famille qui n'est pas seulement une discipline morale mais une source de « *chaleur qui chauffe ou ranime les cœurs, qui les ouvre à la sympathie, qui fait fondre les égoïsmes* » (*ibid.*, p. XXX). Pourtant, pour Durkheim, la famille, de même que les groupements territoriaux, sont dépassés par les transformations du monde économique et social (essentiellement l'urbanisation qui provoque un éclatement de la cellule familiale). Et c'est en quelque sorte la prédiction de la mort de ces solidarités primaires qui le pousse à proposer une autre forme de groupement intermédiaire entre l'individu et la société politique : le groupement professionnel à qui il incombe de faire vivre une conscience collective propre à freiner l'individualisation des rapports humains. Ainsi, la citoyenneté identitaire est-elle concrète : elle se déploie d'elle-même dans les liens concrets que développent les individus dans des interactions. Elle intègre la conception durkheimienne de la société fondée sur une « conscience collective » : la société tient ensemble parce que les individus partagent un certain nombre de normes et de valeurs transmises par des institutions. Mais elle repose aussi sur le développement de liens d'attache plus sentimentaux et plus palpables : le travail, les cercles d'amis, la famille, la terre, *etc.* La citoyenneté identitaire, ou sentiment d'appartenance, repose en somme sur les différents processus de socialisation, par l'éducation d'une part et les interactions d'autre part.

2.1.2. Exclusion de l'individu et mal social : les relations entre les parties et le tout

La représentation de la société véhiculée par le paradigme de la solidarité est profondément systémique. La révolution cognitive durkheimienne consiste à démontrer que la société préexiste aux individus qui la composent. Selon cette représentation « *il y a entre*

chacun des individus et tous les autres un lien nécessaire de solidarité » (Bourgeois, 1998 [1896], p. 23)⁵ qui les plonge dans un « *rapport de dépendance réciproque* » (*ibid.*, p. 45). De cette représentation découle une nouvelle qualification du « mal social » (Ewald, 1986). C'est un mal objectivé dans la mesure où il est le produit de cette interdépendance ; il est le produit mécanique et normal de la société. Si « *la cause déterminante d'un fait social doit être cherchée parmi les faits sociaux antécédents, et non parmi les états de la conscience individuelle* » (Durkheim, 1990 [1937], p. 109), il y a un devoir de la société à intervenir :

« Les maux sociaux sont ceux dont la cause n'est pas due seulement aux fautes personnelles de l'individu, mais à la faute ou à l'ignorance de tous. Les maux sociaux sont ceux dont les effets ne se produisent pas seulement sur l'individu, mais ont autour de lui une répercussion inévitable sur tous les autres membres de la société ; les maux sociaux sont ceux dont les causes et les effets sont plus haut, plus larges, plus étendus que l'individu lui-même et où, par conséquent, la responsabilité de la nation entière est constamment engagée » (Bourgeois, 1914, pp. 42-43, cité dans Ewald, 1986, p. 349).

Les accidents qui font partie de la normalité industrielle sont des menaces qui planent sur les individus moins par l'effet sur leur bien-être que du fait du risque de rupture de lien social, c'est-à-dire d'exclusion, que cette désolidarisation entraîne. Mais inversement, toute rupture est un risque potentiel pour la société dans son ensemble, s'il vient à se généraliser : « *si l'anomie est un mal, c'est avant tout parce que la société en souffre, ne pouvant se passer, pour vivre, de cohésion et de régularité* » (Durkheim, 1967 [1897], p. VI). On doit donc ajouter à la responsabilité collective engagée à l'égard des individus la nécessité quasi vitale d'intervenir. La conscience de l'interdépendance sociale suscite un instinct de conservation. Si l'individu est à la merci de risques sociaux inévitables, la société est en retour menacée par des pathologies sociales⁶.

L'intervention se justifie alors par les conséquences du « mal social » sur l'individu puis sur la société. La justification solidariste de l'action est donc conséquentialiste en ce sens qu'elle porte son attention moins sur la situation des individus pris séparément que sur les implications collectives d'un mal-être généralisé. Les pouvoirs publics se voient intimés de réagir lorsque les fonctions de reproduction de la société sont menacées par la criminalité ou l'auto-morbidité, deux thèmes particulièrement investis par Émile Durkheim⁷.

L'action publique qui découle de cette représentation du monde social ne se pose pas « en équité ». C'est un argument plus fonctionnaliste qu'éthique qui la sous-tend. Dans le paradigme de la solidarité, il n'est pas besoin d'une conception de la personne comme citoyen porteur par nature de droits et de devoirs et qui donc serait en position de les réclamer. Le processus de distribution des ressources publiques ne repose pas sur une comparaison interindividuelle des états des personnes. Elle vise un absolu de « santé sociale publique », à savoir un fonctionnement harmonieux de la société pensée comme un tout. L'action ne consiste pas à corriger des inégalités mais à prévenir des pathologies sociales, à prévenir des risques. Dans un processus de confusion du droit et de la morale bien décrit par François

⁵ Ici, c'est le mot « nécessaire » qu'il faut souligner. Il s'oppose au contractualisme qui sert de base à l'interdépendance libérale.

⁶ Tout événement qui entame le bien-être des individus n'est pas pathologique : Durkheim montre au contraire que le plus souvent il fait partie intégrante du fonctionnement de toute société saine. Une société sans crime par exemple serait impensable (*ibid.*, pp. 66-67). Seule la comparaison statistique dans le temps et dans l'espace permet de juger du caractère pathologique d'un fait social.

⁷ Le crime est son exemple privilégié dans *Les règles de la méthode sociologique* (1990 [1937]) et le suicide est bien sûr l'objet de son étude sociologique exemplaire du même nom.

Ewald, l'État, c'est-à-dire la société⁸, est amené à intervenir sur autrui non seulement pour son bien mais surtout pour le bien commun : « *c'est bien parce que l'autre est porteur en puissance du mal qui peut m'atteindre que je suis si intéressé à le surveiller, le corriger, à veiller à son amendement et à sa stérilisation* » (Ewald, 1986, p. 352). De ce fait, l'action sur l'individu et la protection de la société ne font qu'un.

2.2. Paradigme de la solidarité et exclusion des jeunes

Quelles sont les politiques de la jeunesse qui s'intègrent dans ce paradigme ? Quelles sont les politiques qui en découlent et qui servent cette représentation de l'ordre social en particulier ?

D'une part, une société de solidarité sociale développe nécessairement une intervention active sur la période de socialisation et d'intégration sociale des individus. À ce titre les politiques de la jeunesse sont des politiques d'âge de la vie qui visent à ce que chaque individu trouve sa place dans la société. Mais la jeunesse peut-être aussi considérée comme un groupe à risque social élevé : ayant des modes de comportement et de réaction à la crise particuliers, les jeunes sont placés sous surveillance pour éviter toute déstabilisation de la société dans son ensemble.

2.2.1. La jeunesse comme âge de la vie : l'âge de la socialisation et de l'intégration sociale

Dans le paradigme de la solidarité, les politiques de la jeunesse relèvent essentiellement de politiques des âges (Percheron, 1991) qui visent à construire, dans une division ternaire et autour du moment central de la vie active, un parcours de cycle de vie. L'État joue un rôle central dans cette mise en forme fonctionnaliste des âges de la vie, dans laquelle chaque moment est dédié à un certain type d'activité bien spécifique (Smelser, Halpern, 1978).

La jeunesse a toujours à voir avec la cohésion sociale puisque c'est le moment où se concentrent toutes les actions de socialisation. Pour Durkheim, la jeunesse est le moment éducatif par excellence. De l'enfant on doit faire un être social, à la fois uni aux autres par une forme d'homogénéité morale et en état de coopérer dans la différence des talents :

« l'éducation est l'action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale. Elle a pour objet de susciter et de développer chez l'enfant un certain nombre d'états physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui et la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné » (Durkheim, 1995 [1922], p. 51).

L'homme naît « *individuel et asocial* » et il doit apprendre « *à contenir son égoïsme naturel, à le subordonner à des fins plus hautes, à soumettre ses désirs à l'empire de sa volonté, à les renfermer dans de justes bornes* » (Durkheim, *ibid.*, p. 66). Puisqu'il n'a pas le sens du devoir moral par nature, l'éducateur doit le lui imprimer par sa seule autorité de maître : « *l'autorité du maître n'est qu'un aspect de l'autorité du devoir et de la raison* » (*ibid.*, p. 68). Voici pour la conception socialisatrice de la jeunesse qui rend indispensable l'intervention de l'État dans la formation du lien politique.

⁸ La philosophie solidariste du moins dans la version portée par Léon Bourgeois insiste que le fait que l'État n'est pas extérieur aux individus. Il est la manifestation de l'association solidaire des hommes entre eux.

Mais dans le modèle de la société organique, la citoyenneté véritable est une citoyenneté participative. La division du travail étant la base de l'ordre moral, c'est l'inscription dans cette division du travail qui dicte le système des droits et des devoirs des individus les uns envers les autres (Durkheim, 1967 [1897], p. 396). Le jeune qui se forme est dans un état où il reçoit en héritage « *un ensemble d'idées sur la nature humaine, sur l'importance respective de nos différentes facultés, sur le droit et sur le devoir, sur la société, sur l'individu, sur le progrès, sur la science, sur l'art, etc., qui sont à la base même de notre esprit national* » (Durkheim, 1995 [1922], p. 49), avant de participer lui-même par son travail à la conservation et au développement de ce formidable legs. Dans cette compréhension intergénérationnelle de la coopération sociale, « *l'âge de raison n'est pas celui où l'on peut faire valoir ses droits, mais celui où l'on peut commencer à s'acquitter d'une dette tellement considérable que, par rapport à elle on restera toujours débiteur* » (Vincent, 1998, p. 42). Aussi, la minorité politique se prolonge tant que l'intégration sociale n'est pas achevée. La citoyenneté politique se confond avec la citoyenneté participative. On peut en déduire que la pleine liberté civique et politique s'acquiert par l'intégration dans la division du travail.

2.2.2. La jeunesse comme groupe social : la menace d'un fléau social

La jeunesse se présente en second lieu comme un groupe social à surveiller tout particulièrement. Sur la base conséquentialiste, l'action publique développe un mode à la fois compassionnel, réagissant à la misère intime vécue par ces jeunes, et contraignant, dans la mesure où l'exclusion des jeunes est considérée comme un véritable fléau social. La lutte contre le chômage des jeunes est considérée comme un acte de prévention du développement de maux comme la délinquance, la révolte, le suicide dont l'augmentation incontrôlée est susceptible de provoquer de graves crises sociales. Ces maux justifient de faire du problème du chômage particulier des jeunes une cause nationale. Mais c'est moins le chômage des jeunes lui-même qui pose problème que son potentiel de perturbation de l'ordre social. La logique conséquentialiste est déroulée en deux moments de raisonnement : le premier moment définit les conséquences individuelles du chômage en termes de manifestations de l'anomie, le second établit le lien entre ces conséquences individuelles et les conséquences sociales.

Si on agit en faveur des jeunes, ce n'est pas sur la base de revendications citoyennes mais dans l'intérêt général de la société, donc par souci d'efficacité sociale. John Rawls, pour sa part très attaché aux libertés politiques, prend l'exemple extrême de l'esclave pour illustrer (et dénoncer) ce rapport à l'être humain : « *les esclaves sont des êtres humains qui ne sont pas traités comme des sources de revendications, pas même des revendications fondées sur des obligations ou des devoirs sociaux, parce que les esclaves ne sont pas considérés comme capables d'avoir des droits et des obligations. Les lois qui interdisent de maltraiter et d'exploiter les esclaves ne sont pas fondées sur des revendications faites par les esclaves eux-mêmes, mais issues de propriétaires d'esclaves ou des intérêts généraux de la société [...]. Les esclaves sont pour ainsi dire socialement morts, ils ne sont pas du tout reconnus publiquement comme des personnes* » (Rawls, 1993, p. 231). Dans le paradigme de la solidarité, le jeune exclu, tout comme l'esclave (!), est ramené à l'état d'objet de politique publique et disparaît en tant que sujet en politique. Le bien prime sur le juste, les considérations de bien-être collectif l'emportent sur les aspirations à l'égalité des droits individuels.

Dans ce paradigme, les rapports intergénérationnels se lisent à travers le prisme de la solidarité et les rapports entre la société et ses jeunes sur le mode de l'inclusion. Cela n'empêche nullement l'existence d'un conflit lorsque les groupes de jeunes font appel à la

responsabilisation des adultes face au fléau social du chômage⁹. Les rapports qu'entretient la société adulte avec sa jeunesse sont analogues à ceux d'un médecin avec son patient : des rapports individualisants qui sont construits sur le mode de l'expertise. Dans cette logique, on obtient une politique sectorisée en autant de « problèmes de la jeunesse » (délinquance, toxicomanie, suicide) et le jeune est découpé lui-même en autant de catégories qui sont les produits administratifs de la machine gouvernementale et para-gouvernementale. L'individualisation de l'intervention est alors inéluctable dans la mesure où ce type de politique de la jeunesse est fondé sur la notion de « besoin » des jeunes, besoin qui est diagnosticable et identifiable pour chaque jeune.

Dans ce registre, la confrontation se fait en quelque sorte entre *chaque* jeune et l'État. Elle est éventuellement médiatisée par des agents sociaux spécialisés dans le *soin* et dont la survie dépend de la croyance collective dans l'existence du problème dans lequel ils sont spécialisés. C'est l'État social dans sa figure protectrice la plus commune qui a la responsabilité de l'assistance sociale (entendue au sens large) de ses citoyens dans le besoin, incapables de travailler, et qui développe pour cela un ensemble de services publics ou parapublics. On a donc là la vision d'un État tutélaire.

3. Le paradigme de la spécialisation

Le paradigme de la spécialisation conçoit deux types d'exclusion : une exclusion civique qui bafoue les droits politiques et civiques des individus et une exclusion déviante qui prend sa source dans la formation « impropre » des préférences des individus. Dans le registre civique, l'exclusion des jeunes peut se vivre sur le mode de la discrimination d'âge. En revanche dans le modèle de l'exclusion déviante, la jeunesse apparaît comme l'âge stratégique de la formation des préférences et des choix de vie, qu'il faut contrôler.

3.1. L'exclusion dans le paradigme de la spécialisation

Dans le paradigme de la spécialisation, la société résulte de l'agrégation volontaire, rationnelle d'individus différenciés, titulaires de droits et d'obligations. La pensée fondatrice est celle de Locke : *« les hommes sont tous par nature, libres, égaux et indépendants [...] et nul ne peut être dépossédé de ses biens, ni soumis au pouvoir politique d'un autre, s'il n'y a lui-même consenti. Le seul procédé qui permette à qui que ce soit de se dévêtir de sa liberté naturelle et d'endosser les liens de la société civile, c'est de passer avec d'autres hommes, une convention au termes de laquelle les parties doivent s'assembler et s'unir en une communauté, de manière à vivre ensemble dans le confort, la sécurité et la paix, jouissant en sûreté de leurs biens et mieux protégés contre toute personne qui n'est pas des leurs »* (Locke, 1997 [1690], p. 189).

Le libéralisme s'est affirmé par son acceptation de la diversité sociale et même les encouragements qu'il lui porte. Les individus sont donc conçus comme profondément différents, dans leurs préférences, leurs valeurs et leurs normes ou encore leurs intérêts, ce qui donne naissance à une spécialisation sur le marché et à l'échange. Plutôt que de cohésion sociale, il faudrait donc parler d'interrelations contractuelles. Les sphères sociales et les différentes catégories ne sont pas ordonnées hiérarchiquement en termes de ressources ou de valeurs sociales. Elles sont différenciées mais régulièrement reliées entre elles par les

⁹ Les groupes sociaux s'inscrivent alors dans une rhétorique providentialiste qui rejette sur l'État la responsabilité de gérer les risques sociaux (Peretti-Watel, 2001).

échanges entre les individus. Les interrelations entre les individus sont liées à une volonté momentanée de participer à l'échange.

La philosophie libérale a de fortes affinités avec l'idéal démocratique. Elle y conduit par l'intermédiaire du principe d'égalité devant la loi. La participation des individus à la société suppose la garantie des libertés et de droits fondamentaux qui leur permet de circuler d'une activité à l'autre, d'un contrat à un autre sans entrave. Ils doivent pouvoir réaliser leurs préférences et satisfaire leur intérêt. La citoyenneté, de type statutaire, est essentiellement politique. On en appelle à l'État comme gardien de la Constitution et par conséquent, garant des droits du citoyen.

L'autre forme d'exclusion découle d'une forme d'auto-exclusion dans le sens où elle ne renvoie pas une discrimination mais au retrait du marché et des valeurs de l'échange par les individus exclus eux-mêmes.

3.1.1. L'exclusion civique

Un premier type d'exclusion de type *civique* provient alors d'une « *séparation inadéquate des sphères sociales, de l'application de règles inappropriées à une sphère déterminée ou d'obstacles à la libre circulation et à l'échange entre les sphères* [*Thus, exclusion results from inadequate separation of social spheres, the application of rules inappropriate to a given sphere, or barriers to free movement and exchange across spheres*] » (Silver, *op. cit.*, p. 68). Les justifications font appel à la justice civique dans la version universalisante des droits de l'homme. Les politiques d'universalisme mettent en valeur l'égale dignité de tous les citoyens. Le fondement philosophique de ces politiques est kantien : pour Kant en effet ce qui exige le respect en nous est notre statut d'agent rationnel, capable de diriger nos vies selon des principes universels. Les êtres humains sont égaux dans leur potentialité. L'État doit alors intervenir pour empêcher toute forme de discrimination qui serait justement fondée sur une identité ou une appartenance communautaire, et ce en faisant usage de la puissance étatique. Il est moins interventionniste que garant des droits et libertés des citoyens dans une société des droits de l'homme. L'exclusion est alors traitée dans l'ordre juridique.

Appliquée à la question du chômage, l'exclusion civique fonde une politique d'égalité formelle des chances (Dupuy, 1992a). Cette forme de l'égalité des chances est dite « formelle » parce qu'elle s'attaque aux inégalités de droit entre les individus. Elle s'appuie sur un principe d'ouverture maximale du marché et des emplois : « *les inégalités doivent être liées à des positions et à des charges accessibles à tous, en ce sens qu'elles ne doivent pas être attribuées d'après la couleur de la peau, la religion, l'âge ou le sexe, mais uniquement d'après des facteurs significatifs tels que les aptitudes, la formation, la compétence et l'engagement* » (Höffe, 1988, p. 65). La liberté de travailler en fait partie. Le principe d'égalité formelle des chances s'applique ainsi au marché du travail : la liberté d'accès au marché du travail et aux différentes positions sociales doit être assurée par la levée de tous les obstacles d'ordre discriminatoire et par la recherche d'une égalité de traitement par les institutions et les personnes privées. En France, cette conception de la lutte contre l'entrave au travail plonge ses racines dans la philosophie libérale de la Révolution Française pour laquelle la pauvreté découlait des barrières érigées sur le marché du travail par les corporations. L'institution de la liberté du travail proclamée par le décret d'Allarde en mars 1792 et le vote de la loi Le Chapelier abolissant les corporations (14-17 juin 1791) s'inscrivent dans ce mouvement de libéralisation du marché dans lequel on place les meilleurs espoirs de progrès

social (Lenoir, 1996)¹⁰. Avec ce genre de politique, on notera que l'égalité n'est que formelle : « *aucun effort n'est accompli pour contrecarrer la tendance à la concentration des pouvoirs et des ressources inhérente à l'héritage social* » (Dupuy, *op. cit.*, p. 193). Nulle mesure n'est prise pour lutter contre l'arbitraire de la naissance qui marque les individus dans leur trajectoire sociale. Ce type de position appelle simplement une politique d'égalité de traitement.

Le mouvement pour les droits civiques qui s'est imposé aux États-Unis dans les années soixante se rassemble sur la base de la dénonciation de la discrimination institutionnelle dont l'État se ferait le complice. Il développe une conception libérale de la justice réclamant l'égalité des droits-libertés entre les races. Plus largement l'ensemble des mouvements identitaires qui s'appuient sur une conception universaliste des droits du citoyen se placent dans le paradigme de la spécialisation : les mouvements des droits des femmes, des homosexuels ou autres « minorités » demandent tout d'abord à ce que les droits universels s'appliquent à leur cas en particulier.

Thomas Sowell (1984, pp. 15-16) définit de la manière suivante les trois postulats de la vision des « droits civiques » (*civil rights vision*) :

- les différences statistiques de revenus, de fonctions, de statuts ou encore d'éducation sont inévitables et sont le produit d'une disparité de traitement ; de fait les écarts statistiques sont une mesure de la discrimination : si les discriminations disparaissent, les écarts statistiques diminueront et à terme disparaîtront¹¹ ;
- la croyance dans une infériorité *innée* explique les politiques et les différences de traitement, que ces dernières s'expriment dans le domaine des institutions ou des décisions individuelles ; les explications logiques ou causales qui sont apportées à ces différences de traitement sont elles-mêmes interprétées comme l'expression d'un sentiment de supériorité du groupe dominant ;
- l'activité politique et la représentation dans les lieux de pouvoir sont la clé de l'évolution concrète de la situation des groupes discriminés : il faut changer les lois et les perceptions réciproques des différents groupes sociaux. En effet les lois sont au cœur des discriminations institutionnelles. Les perceptions des particuliers sont à la source des barrières aux échanges sociaux.

Cet absolu de l'égalité des droits peut-être étendu aux droits sociaux sous la forme d'une dénonciation de la *discrimination sociale*, c'est-à-dire de l'inégalité des individus devant des droits permettant la couverture des risques sociaux ou l'amélioration de leur niveau de bien-être¹². La séparation d'un groupe social des autres dans et par les lois sociales

¹⁰ Ce programme devait permettre de donner un travail aux pauvres aptes à travailler mais dans l'incapacité d'en trouver un.

¹¹ Il n'est pas nécessaire de rentrer ici dans le débat qui oppose politique d'égalité des opportunités (*equal opportunities*) et politique d'*affirmative action*. Précisons simplement que les politiques d'égalité des chances, les plus anciennes dans le mouvement de libération des minorités s'attachent à abolir les disparités de traitement dans les processus de sélection sociale, alors que les politiques d'*affirmative action*, plus récentes, introduisent au contraire des procédures de traitement préférentiel en faveur de groupes prétendus discriminés pour tendre vers une égalité statistique. Malgré leur orientation et leurs effets radicalement différents, ces deux politiques s'appuient néanmoins sur un même socle analytique.

¹² Avec une telle acception de l'égalité des libertés, on s'éloigne cependant d'une philosophie kantienne au sens strict puisque Kant contestait aux domestiques, aux apprentis et à toute la gente féminine la citoyenneté active (Höffe, 1988, p. 83). Il s'agit plutôt d'une extension formelle de la logique kantienne liée à l'extension de la sphère des droits. Ainsi les droits sociaux peuvent-ils être incorporés dans cette sphère des droits auxquels on applique les préceptes kantien. Parce que les droits sociaux favorisent pour chaque individu l'usage des libertés

conduisant à un traitement plus défavorable est considérée comme une atteinte à la pleine citoyenneté. Cette extension de la rhétorique civique aux droits sociaux découle du progressif enracinement de la citoyenneté sociale dont T.H. Marshall (1950) fait la marque de la modernité. La dénonciation de la discrimination sociale sur des critères anticonstitutionnels ne peut être pensable et efficace que dans la mesure où les droits sociaux acquièrent un statut légal et pratique équivalent à celui des libertés de bases en étant par exemple inscrits dans la Constitution. Les droits-créances («droits à» comme le droit à l'éducation, le droit à la santé ou le droit à la subsistance) qui se manifestent par un droit d'accès à des ressources publiques sont alors traités sur le même mode que les droits-libertés («droits de» qui désignent les libertés publiques, le droit de grève, la liberté de travail). Ces derniers sont issus de la représentation des droits naturels de l'homme antérieurs à l'institution du social. Ils «*se construisent juridiquement comme des droits subjectifs, prérogatives imprescriptibles de l'individu contre tous les autres et la société*» (Lafore, 1995, p. 46). Les droits-créances sont aussi des droits subjectifs ; simplement, ils ne le sont «*non plus relativement à l'objet même du droit proclamé, mais simplement quant à l'accès à des dispositifs institutionnels permettant d'atteindre, à terme, la réalisation de ce droit*» (ibid.). L'égale reconnaissance de la citoyenneté sociale équivaut donc à l'égal accès aux institutions de protection sociale et aux politiques sociales. Le citoyen n'est pas en droit de réclamer une égale formation mais un égal accès à l'éducation, non la santé mais l'accès aux dispositifs de soins, etc.

Au sein du référent de l'exclusion civique, on a affaire à une éthique déontologique qui pose la primauté des droits individuels (de la justice) par rapport aux autres idéaux moraux et politiques. Voici comment Michael Sandel, philosophe critique du libéralisme, présente la conception de la primauté du juste sur le bien chez Kant : «*parce que la société se compose d'une pluralité de personnes dont chacune à ses propres buts, ses propres intérêts, et sa propre conception du bien, elle est disposée au mieux lorsqu'elle est gouvernée par des principes ne présupposant eux-mêmes aucune conception particulière du bien ; ce qui par dessus tout, justifie ces principes régulateurs, ce n'est donc pas qu'ils maximisent le bien-être social ou promeuvent le bien d'une quelconque manière, mais plutôt leur conformité au concept du juste, catégorie morale donnée antérieurement au bien et indépendante*» (Sandel, 1999, p. 23). Les droits individuels mais aussi les devoirs qui sont leurs pendants sont énoncés comme des impératifs catégoriques qui ne supportent aucune remise en question liée à des fins individuelles ou collectives.

3.1.2. L'exclusion déviante¹³

La seconde source d'exclusion provient de phénomènes individuels de déviance. Si les libertés de base des individus sont respectées dans la société, et qu'il existe pourtant des pauvres et des exclus, c'est que ces derniers n'ont pas saisi les opportunités qui se présentaient à eux. Ces comportements déviants trouvent leur origine dans la formation des valeurs et des normes des individus qui constituent en quelque sorte leurs préférences.

La pauvreté est assimilée à un sous-système de valeurs dans un paradigme culturaliste ou interactionniste¹⁴. À la différence de l'exclusion dans le paradigme de la solidarité, les

de base et la participation, l'égalité des droits sociaux devient un droit de l'Homme en soi : «*ni la liberté ni la démocratie ne peuvent exister en l'absence de conditions économiques et sociales propices, et leur amoindrissement n'est pas exclusivement imputable à l'État. [...] Quand ces conditions n'existent pas, tout État soucieux de liberté et de participation doit chercher à les susciter ou à les rétablir pour que l'individu puisse exercer les droits correspondants*» (ibid., p. 104)

¹³ Nous devons cet ajout du paradigme de l'exclusion déviante au modèle de Hilary Silver à Pierre Strobel (1996).

individus exclus ne sont pas des êtres atomisés, marqués par une position en apesanteur sociale mais ils font corps dans un groupe social concret uni par des valeurs et un sentiment d'appartenance commune. La sous-culture déviante fait référence à un ensemble de pratiques, de représentations du monde qui fondent une identité de groupe. Les sociologues de l'École de Chicago ont ainsi donné à voir un monde de l'exclusion avec ses règles, ses codes, ses manières de voir et de penser, un monde marginal organisé, loin du schéma de la désagrégation porté par la vision solidariste. En sociologie, c'est sans doute Oscar Lewis qui a le plus contribué à populariser la notion de culture de la pauvreté : il en donne une définition anthropologique en essayant de rendre compte de l'intérieur¹⁵ d'« *un mode de vie, remarquablement stable et persistant, transmis d'une génération à l'autre par l'intermédiaire des lignées familiales* » (Lewis, 1963, p. 29), dont il fait « *un facteur dynamique qui empêche la participation à la culture nationale dans son ensemble* » (*ibid.*).

Dans ce cas de figure, et en référence à l'idéal de l'individu libre et porteur de préférences, les pauvres déviants choisissent de ne pas profiter des possibilités qui leur sont offertes par le marché. On reconnaît ainsi la responsabilité des pauvres de manière voilée ou non. C'est sur cette base philosophique que se développent toutes les formes de « victim blaming » (Ryan, 1972, cité par Castel, 1978, p. 48) qui occultent les déterminants structurels de la pauvreté pour en rechercher les causes dans les tréfonds de la conscience ou de l'inconscience. La guerre à la pauvreté (Castel, 1978) qui en découle est une guerre contre les pauvres à l'aide de toutes les armes de la normalisation morale et identitaire¹⁶. L'exclusion étant assimilée à une forme de marginalité plus ou moins volontaire, la guerre à la pauvreté se focalise sur le redressement comportemental et psychologique des populations identifiées comme déviantes.

Comme dans le paradigme de la solidarité, l'exclusion déviante pose un double problème. Le premier concerne l'ordre public. Mais ici, la notion d'ordre public est à prendre au sens littéral du terme : les pauvres peuvent constituer des menaces pour la sécurité des biens et des personnes. À ce moment-là, une action proprement répressive peut être envisagée. Sans une pensée adéquate du social comme système d'interdépendances et du système de responsabilité qui en découle, les pauvres sont réduits au statut de simples fauteurs de trouble. Le second problème posé par les pauvres déviants est celui des « externalités négatives », à savoir les effets négatifs que peuvent entraîner ces comportements sur le bien-être collectif. Une action de contrôle et donc d'entrave à leurs libertés de choix est envisageable pour peu que ces choix nuisent à la collectivité qui en supporte les charges.

3.2. L'exclusion des jeunes dans le paradigme de la spécialisation

Tant dans le cas de l'exclusion déviante que dans celui de l'exclusion civique, le groupe d'âge des jeunes peut être érigé en cause. Dans le modèle de l'exclusion déviante, la jeunesse d'un individu représente le moment de tous les dangers sociaux puisque ce temps de la socialisation et de l'apprentissage est aussi le temps de la reproduction de la culture de la pauvreté. Les problème social de la jeunesse est alors le problème social d'une jeunesse en

¹⁴ Ce qui ne veut pas dire que les sociologues de l'École de Chicago adhéraient à l'interprétation politique libérale de la déviance. Nous voulons juste souligner que la sociologie interactionniste, tout en se démarquant d'une approche moraliste qui dirait le bien ou le mal, a permis de mettre l'accent sur le rapport aux normes et d'étudier les pauvres en tant que groupe social.

¹⁵ En inaugurant la méthode des récits de vie, il tente de gommer les effets de sélection ethnocentriste et rendre compte du sens vécu des situations.

¹⁶ On entend par là l'imposition forcée de la norme officielle, dominante, dans les différents domaines de la vie sociale : vie familiale, rapport au travail, manières de se loger, *etc.*

particulier, celle des groupes déviants. Dans le modèle de l'exclusion civique, l'âge peut être conçu comme une variable de discrimination lorsqu'elle fait l'objet d'une prise en compte inadéquate de la part des institutions. Au même titre que la race, le sexe ou la religion, il apparaîtra anormal et illégitime que des institutions réservent des traitements juridiques différenciés à des personnes d'âge différents dès lors qu'ils ont atteint la majorité civique. On aboutit à des revendications catégorielles.

3.2.1. La jeunesse comme âge de la vie : la prévention de la pauvreté

Dans le cas de l'exclusion déviante, l'exclusion de la jeunesse se confond avec la jeunesse des exclus. Ces derniers, que l'on peut repérer par leur groupe de socialisation primaire ont une jeunesse tout à fait essentielle dans leur trajectoire puisque c'est à ce moment que se forment les préférences et que se font les choix de vie décisifs. Les jeunes pauvres sont une cible particulièrement sensible des politiques sociales de redressement car il existe une carrière déviante au sein de cercles de sociabilité locaux, de sous-groupes déviants¹⁷, carrière que l'on peut éventuellement briser par une action adéquate. La culture de la pauvreté se transmet de génération en génération et l'intervention de l'État, si elle a lieu, aura plus d'efficacité à cette intersection entre les générations que représente la jeunesse.

Tout comme dans le paradigme de la solidarité, c'est bien le temps de la socialisation qui est visé à travers des politiques centrées sur l'âge de la jeunesse mais ces dernières prennent un autre sens. Du côté des politiques d'intégration (paradigme de la solidarité), il s'agit de créer les conditions sociales du lien social, de donner les possibilités aux individus jeunes de faire partie du jeu en participant aux différentes sphères de l'interdépendance sociale et leur permettre de contribuer au bien commun (se sentir utile). Le rôle intégrateur de l'État s'exerce alors à l'égard de l'ensemble de la nouvelle cohorte, à travers l'école notamment, qui permet à chacun de trouver sa juste place. Dans les politiques de prévention de la déviance, on se trouve face à des politiques ciblées sur une partie de la jeunesse issue de familles elles-mêmes pauvres et qui sont traitées du point de vue des valeurs, des normes et en dernier lieu de leurs « choix de vie ». Ces politiques d'« assimilation » normative, bien que centrées sur un même âge de la vie s'opposent donc en grande partie aux politiques d'intégration.

3.2.2. La jeunesse comme groupe social : la minorité d'âge

Le registre civique considère l'exclusion des jeunes comme le résultat d'une discrimination basée sur l'âge. Les arguments civiques dénoncent la prédominance du « jeune » sur le « citoyen » dans le traitement que lui infligent les institutions. Si cet argumentaire reconnaît l'importance de l'âge dans la lecture de l'ordre social, c'est pour mieux la dénoncer. Dans le modèle de l'égalité formelle des chances, la « jeunesse » est considérée comme une « minorité » au sens anglo-saxon du terme. L'unité du groupe est à rechercher dans la *catégorie naturelle* de l'âge qui, intégrée par le système institutionnel, fonde une commune condition sociale discriminée. La discrimination peut se déployer dans différents domaines, dont le fonctionnement du marché du travail et les lois sociales.

Ce type de dénonciation « consitutionnaliste » fondée sur l'âge ne permet cependant pas de rendre compte du caractère passager de l'appartenance à une classe d'âge et de sa

¹⁷ Les travaux de Howard Becker sur la carrière de la déviance c'est-à-dire l'apprentissage et l'intériorisation progressive de normes spécifiques à des sous-cultures déviantes illustrent ce concept (Becker, 1985).

fonction sociale. À condition que le système de discrimination reste constant, la période pendant laquelle un individu est discriminé du fait de son âge est relativement limitée. Ainsi, l'âge comme base discriminatoire est particulièrement difficile à manier dans une perspective d'exclusion civique. Il ne remplit notamment pas un des postulats de la vision des droits civiques à savoir le caractère inné, ou du moins permanent¹⁸, de l'infériorité supposée du groupe discriminé. Le critère de l'âge ne correspond qu'imparfaitement à la théorie essentialiste qui sous-tend la philosophie de la discrimination.

Toutefois, il ne s'agit pas pour nous d'adopter un quelconque point de vue normatif qui étudierait la pertinence sociologique ou le bien-fondé logique de cette forme spécifique de dénonciation : sa catégorisation dans le registre civique dépend de la représentation que les individus ont d'un phénomène social, c'est-à-dire dans notre cas de l'écart statistique entre classes d'âge qui peut s'exprimer dans diverses sphères de la vie sociale et notamment sur le marché du travail. Comment interpréter cette différence de résultats entre les plus jeunes et les plus vieux qui se traduit par un taux de chômage plus élevé pour les groupes les plus jeunes ?

Certains critères de sélection appliqués sur le marché de l'emploi comme l'expérience professionnelle par exemple sont considérés dans ce registre civique de la minorité d'âge comme des discriminations « systémiques » ou indirectes. L'infériorité sociale présumée de la jeune classe d'âge est considérée comme illégitime d'autant plus que l'élévation générale du niveau de diplôme permet aux plus jeunes de faire valoir de meilleures qualifications que leurs aînés.

La dénonciation de l'exclusion des jeunes dans le paradigme de la spécialisation concerne également l'inégalité devant les lois et notamment la discrimination d'âge dans la législation sociale. Il s'agit alors de rejeter les justifications conséquentialistes qui permettent de réserver un traitement particulier des jeunes dans les politiques sociales et réclamer un traitement égalitaire.

4. Le paradigme du monopole

Le paradigme de l'exclusion monopolistique renvoie à une société stratifiée telle qu'elle a été théorisée par Max Weber¹⁹. L'ordre social est coercitif, imposé à travers un ensemble de rapports de domination. Il s'organise autour de la monopolisation de différentes ressources : économiques, sociales (le prestige ou l'honneur) et politiques (le pouvoir). On a donc là une vision hiérarchisée de la société dans laquelle l'exclusion peut être lue comme l'effet de la fermeture de ces groupes sociaux et notamment des groupes les mieux placés dans la hiérarchie.

Le paradigme du monopole ne présage pas des principes d'organisation de ces strates. La stratification la plus courante est rattachée à la société de classes socio-économiques (les classes sociales) ou de classes socio-professionnelles. Si on raisonne dans une société de classes socio-professionnelles, la jeunesse des individus est un moment crucial de reproduction intergénérationnel de l'ordre social ou au contraire de sa dénonciation car la justice voudrait que la position d'un individu dans l'espace des classes sociales ne soit pas déterminée par la position de ses parents.

¹⁸ Le terme de permanent convient mieux car il permet d'inclure dans les catégories de discrimination, la religion, qui mis à part le judaïsme n'est pas hérité.

¹⁹ Le modèle marxiste orthodoxe présente une société stratifiée sous un seul aspect : celui des classes sociales dans leur rapport à la propriété des moyens de production. Dans la conception weberienne de la structure de classe, on met en doute l'idée d'un déterminisme de classe trop prégnant : la classe réelle et objective enferme une multitude de statuts qui renvoient à un ordre symbolique et non symbolique. Voir *infra*.

Un second mode de description de la hiérarchie sociale est générationnel : un groupe d'âge peut correspondre à une cohorte historique dont les chances d'accès aux ressources socialement valorisées dans la société sont entamées par leur monopolisation par les générations qui l'ont précédée. La cohorte est alors unie par des conditions de vie et des chances de vie semblables qui l'oppose aux cohortes précédentes. Cette représentation d'une société stratifiée par cohortes implique une redistribution entre les cohortes que nous appelons politique d'équité intergénérationnelle.

4.1. L'exclusion dans le paradigme du monopole

Le paradigme du monopole est ancré dans une vision wébérienne de la société dans laquelle chaque individu est marqué par une « situation de classe »²⁰ ; cette dernière est définie comme « *la chance typique d'accès aux biens, à certaines conditions de vie matérielles et à un certain mode de vie personnel, chance déterminée par l'importance et le type de pouvoir, ou l'absence d'un tel pouvoir, permettant de disposer de biens ou d'un certain revenu, dans un ordre économique donné* »²¹. Nous sommes donc en présence d'une société stratifiée en différentes positions sociales, les individus occupant ces positions ayant « *des probabilités, qu'elles soient objectives, simplement anticipées ou subjectivement ressenties par les individus- de connaître une amélioration ou un déclin de leur position* » semblables (Chauvel, 1998, p. 13). Ces positions sont économiques (identifiables par un niveau de revenu par exemple) et elles sont liées à l'accès à des postes de pouvoir à forte capacité de décision (pour des actions régissant la vie de la société dans son ensemble). Elles s'articulent au *statut*, c'est-à-dire au rôle et à la fonction sociale que remplit un individu, auxquels sont attachés des niveaux de prestige social et d'estime. Cette hiérarchie des statuts est intériorisée par les individus. Ces groupes de statuts sont unis par une même culture et partagent un certain nombre de valeurs et de normes qui les distinguent les uns des autres et en font des entités non seulement hétérogènes (comme dans le paradigme de la spécialisation) mais surtout hiérarchisées.

Les déterminants de ces inégalités sociales qui se déploient dans de multiples dimensions sont très variés : les droits de propriété²², la profession, le diplôme ou la qualification, le sexe, mais aussi l'année de la naissance. Objectivement, les individus de même niveau de qualification, de même sexe, de même origine sociale et parfois de la même cohorte peuvent être marqués par une même « situation de classe » et un même statut. C'est-à-dire que l'appartenance à ces catégories sociales permet de prédire la probabilité d'accès aux différents niveaux de vie, niveaux de revenus et niveaux de prestige.

Les situations de classe et les statuts fondent des groupes sociaux dont le but est toujours de fermer plus ou moins complètement aux étrangers l'accès aux chances (sociales ou économiques) qui existent dans un domaine donné. La « situation » de ces groupes sociaux est ainsi maintenue par des mécanismes de clôture sociale. Ce système génère des rentes de

²⁰ Nous suivons là la terminologie de Weber mais qui peut porter à confusion : en effet, il vaudrait mieux parler de « condition de strates » puisque dans notre esprit, les chances de vie (*Lebenschancen*) ne sont pas seulement déterminées par la place dans le rapport de production ou la propriété mais aussi par la place dans les rapports générationnels ou par l'année de naissance. Le mot de classe chez Weber est d'ailleurs employé à plusieurs reprises dans un sens plus générique que ne le faisait Marx, renvoyant plutôt à la notion contemporaine de « catégorie sociale ». Voir Chauvel (2002, p. 10).

²¹ Weber, in Cornu et Lagneau (1969, p. 178).

²² On retrouve alors les « classes sociales » au sens marxiste et celles qui, pour Max Weber, étaient aussi les plus explicatives de la position sociale : « *la « propriété » et la « non propriété » sont, par conséquent, les catégories fondamentales de toutes les situations de classe* » (Weber in Cornu et Lagneau, *op. cit.*, p. 179).

situation par la monopolisation des ressources qui permettraient aux prétendants d'avoir plus de chances dans l'activité sociale et économique : par exemple la propriété du capital permet d'engranger des bénéfices et ainsi de conforter la position dans l'espace des droits de propriété pendant que le groupe des non-propriétaires sera bloqué dans sa position subalterne et dépendante. La famille représente le lieu dans lequel se développent le plus aisément les mécanismes de clôture, ce qui rend les régulations redistributives d'autant plus délicates.

Les revendications qui s'inspirent du paradigme du monopole se placent sur le terrain de la justice sociale et non plus civique. Alors que le répertoire civique met l'accent sur la liberté d'accès, sur les opportunités *ex ante*, le paradigme du monopole développe une approche plus structurelle qui met l'accent sur les inégalités de fait. L'ouverture formelle des chances ne suffit pas. La société est composée de groupes d'intérêt et de groupes stratifiés qui cherchent à maximiser la part de richesses nationales qu'ils vont pouvoir s'approprier. Des individus doivent se reconnaître un intérêt commun à défendre parce qu'ils sont placés dans une même situation de classe. Une classe se définit dans un rapport antagonique aux autres. Par conséquent, la société est un champ de forces sociales dans lesquels les inégalités de départ sont elles-mêmes génératrices d'inégalités dans un processus endogène d'exclusion. L'État est appelé en redistributeur des ressources monopolisées par un groupe de manière illégitime.

Dans ce modèle, il est moins question de participation (citoyenneté) que d'inégalité des ressources symboliques ou économiques entre des groupes sociaux. L'exclusion socio-économique prend la forme d'une segmentation du marché du travail qui laisse peu de possibilités de promotion aux individus les moins dotés. On peut aboutir à un appauvrissement progressif de cette classe sociale qui est bloquée dans des positions subalternes.

4.2. La jeunesse : un moment essentiel dans la dénonciation d'une société de classes socio-professionnelles

La structuration monopolistique idéal-typique est constituée par les « classes de production » (Weber, 1995 [1921], *ibid.*, p. 394) dont les chances d'accès aux biens et aux services sont essentiellement déterminées par la place dans le rapport de production. Dans une société plus bureaucratisée, la hiérarchie des positions sociales épouse la hiérarchie des qualifications professionnelles et par suite des professions. Or l'idéal de la société webérienne serait pourtant une société de classes sociales dans laquelle « *un changement est aisément possible [entre les situations de classes] et se produit de manière typique, pour une personne donnée, dans la succession des générations* » (Weber, *ibid.*, p. 391).

Le thème de la *reproduction* sociale renvoie précisément aux mécanismes intergénérationnels de maintien d'un *statu quo* social inégalitaire. Au cœur du phénomène de reproduction, l'accès à l'instruction apparaît comme un enjeu déterminant. L'éducation est une ressource essentielle pour l'occupation d'un statut car hautement légitime aux yeux de la société. Pierre Bourdieu, dont le projet sociologique est ancré dans une dénonciation des mécanismes de clôture sociale, a montré le rôle tout à fait crucial du diplôme moins dans le processus d'allocation sur le marché que dans la construction du prestige de l'élite et de sa légitimité en tant qu'élite (Bourdieu, 1989). Les classes dominantes sont amenées à s'accaparer les ressources éducatives en déployant les stratégies adéquates (choix de filières porteuses, des lycées prestigieux, transmission du capital culturel, etc.) dans un monde qui

leur est familier²³. Les stratégies symboliques visant à légitimer le fondement social de la domination concourent aux « *stratégies de reproduction par lesquelles les porteurs des différentes espèces de capital travaillent à conserver ou à augmenter leur patrimoine et, corrélativement, à maintenir ou à améliorer leur position dans l'espace social* » (ibid., p. 377).

Aussi, comme moment de l'appropriation par les descendants des acquis et des privilèges de leurs ascendants, la jeunesse est-elle au centre d'enjeux politiques et sociaux majeurs. L'idéal serait qu'à chaque génération, la distribution des individus dans des situations de classe ne soit déterminée par rien d'autre que l'effort et le mérite personnels²⁴.

La dénonciation de l'exclusion dans ce paradigme peut pousser l'État à rétablir une forme de justice entre les individus en intervenant dans les processus de transmission des héritages sociaux. Les politiques d'*égalité équitable des chances* qui forment le second volet des interventions étatiques justifiées par Rawls (après les politiques d'égalité formelle des chances) peuvent être versées dans cette catégorie [Voir Encadré 1].

Encadré 1. Les principes de justice de Rawls et la redistribution des bien primaires

Les trois principes de justice de Rawls (1971) sont les suivants :

1. *Principe d'égale liberté* : le fonctionnement des institutions doit être tel que toute personne a un droit égal à l'ensemble le plus étendu de libertés fondamentales égales qui soit compatible avec un ensemble semblable de libertés pour tous.
2. Les éventuelles inégalités sociales et économiques engendrées dans le cadre de ces institutions doivent satisfaire deux conditions :
 - a) *Principe de différence* : elles doivent être au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société.
 - b) *Principe d'égalité équitable des chances* : elles doivent être attachées à des fonctions et positions auxquelles tous ont le même accès, à talents donnés.

À ces principes s'articule une *clause de priorité lexicographique* : le principe d'égale liberté (1) est strictement prioritaire par rapport au principe d'égalité équitable des chances (2b), lui-même strictement prioritaire par rapport au principe de différence (2a).

Comme le montre Michel Meyer, on peut trouver chez Rawls des indications contradictoires sur les politiques compatibles avec ses deux principes de justice : « *d'un côté il n'hésite pas à dire que la distribution naturelle des talents n'est ni juste, ni injuste, et qu'elle doit être mise à profit par la société pour l'intérêt de tous* » (Meyer, 1984, p. 73) et notamment des plus défavorisés. « *D'un autre côté, il soutient que l'inégalité est injuste, a fortiori l'inégalité naturelle des talents et des dons, et que la société doit faire ce que la nature n'a pas su réaliser* » (ibid.). Plus souvent encore, il souligne que les différences naturelles ne doivent pas être abolies comme dans le modèle de la course de handicaps mais

²³ On peut considérer que la naturalisation de la hiérarchie sociale et toutes les formes d'essentialisme qui tendent à inscrire dans l'ordre naturel des choses ce qui est le produit historique d'un rapport social participent aux mécanismes de monopolisation des ressources de la classe dominante.

²⁴ Le rapprochement entre le dénonciateur de l'idéologie du mérite qu'est Pierre Bourdieu et une pensée méritocratique libérale peut paraître osée. Nous suivons en cela les pas de Jean-Pierre Dupuy (1992b, pp. 218-220) qui montre bien comment les méritocrates et les sociologues du soupçon prennent tout deux pour cible les effets d'accumulation et d'avantages acquis, les premiers en voulant instaurer une mise en concurrence plus « pure » des individus et les seconds en remettant en cause la hiérarchie implicite des valeurs dans la méritocratie.

plutôt mises à profit pour la collectivité dans le jeu de la coopération sociale. C'est sans doute cette ambiguïté constitutive de l'œuvre de Rawls qui en fait sa fécondité. Les lectures en ont été d'ailleurs antagoniques.

En France, on lui reproche plutôt de justifier une certaine dose d'inégalités socio-économiques (Borgetto, 2000 ; Poirmeur, 2000). Plusieurs interprétations de Rawls, se basant sur sa *Théorie de la justice* vont cependant dans le sens d'une lecture social-démocrate et redistributive des ressources structurelles (au premier chef, l'éducation et la formation) entre les individus issus de différents groupes sociaux (Bidet, 2000 ; Dupuy, 1992a, 1992b ; Wuhl, 2002). John Rawls semble en effet accorder une importance toute particulière aux « *inégalités de perspectives de vie entre citoyens qui sont consécutives aux positions sociales de départ, aux avantages naturels et aux contingences historiques* » (Rawls, 1993, p. 324). Pour lui, « *même si ces inégalités sont parfois minimales, leur effet peut être suffisamment important pour qu'elles aient, à la longue, des conséquences cumulatives importantes* » (ibid.).

La thèse de Jean-Pierre Dupuy (*op. cit.*) est que cette volonté redistributive des biens premiers ne s'appuie pas sur une idéologie méritocratique puisque pour Rawls, le fait que les plus talentueux soient les plus récompensés n'est pas le produit d'un principe de justice mais elles remplissent une fonction d'incitation et de couverture financière, c'est-à-dire une fonction d'efficacité économique qui a peu à voir avec la recherche d'une société juste : « *il faut attirer les talents là où ils peuvent le mieux servir l'intérêt général* » (Dupuy, 1992b, p. 177). Ces individus bien payés et avec un bon statut social n'ont donc aucun mérite mais il faut pourtant accepter cette inégalité distributive dans une certaine mesure...tant que cette inégalité ne se traduit pas par une situation moins favorable pour le moins favorisé (*principe de différence*). L'arbitraire des talents individuels et même du talent de cultiver ses talents naturels, arbitraire qui est constamment rappelé par Rawls, permet aux individus de se protéger contre la force destructrice de la mauvaise estime de soi et donc de l'envie. Il permet de situer dans l'extériorité des relations sociales un ordre qui, s'il devait reposer sur le seul mérite personnel, serait insupportable à l'être humain : « *le pauvre, dans sa société bonne, n'aurait à souffrir d'aucun complexe d'infériorité parce qu'il saurait que s'il est pauvre, c'est qu'il est taré ; quant au riche, il n'aurait pas de raison de se sentir supérieur parce qu'il saurait que ses aptitudes ne sont que des moyens, qu'il a reçu de la nature, sans autre valeur que fonctionnelle, de rendre la société plus juste* » (ibid., p. 188).

L'instabilité du système rawlsien provient de cette tension entre le refus de l'arbitraire ou plutôt des conséquences sociales de l'arbitraire en termes d'inégalités distributives et la fonction sociale de l'arbitraire comme barrière à l'envie.

On se place alors dans la perspective d'une justice redistributive pour tenter de donner les mêmes chances de succès (et pas seulement d'accès) :

« *Le principe d'égalité des chances accrédié l'idée que la société est juste dès lors qu'elle donne bien au mérite de chacun, seul principe légitime de réussite sociale, les moyens de s'exprimer. Cela impose forcément que des dispositifs de solidarité et de justice sociales compensent de criantes inégalités de fait. L'affirmation de l'égalité des chances n'est en effet crédible que si sous certains rapports au moins, une égalité suffisamment concrète a été établie entre les compétiteurs, pour qu'ils paraissent bien avoir les mêmes chances* » (Poirmeur, 2000, p. 101).

La lutte contre les inégalités de fait prend sa source chez Condorcet qui dans son discours sur l'Instruction publique prône l'égalité des chances à l'école :

« Nous avons cru que la puissance publique devait dire aux citoyens pauvres : la fortune de vos parents n'a pu vous procurer que les connaissances les plus indispensables ; mais on vous assure des moyens faciles de les conserver et de les étendre. Si la nature vous a donné des talents, vous pouvez les développer, et ils ne seront perdus ni pour vous, ni pour la patrie. Ainsi, l'instruction doit être universelle, c'est-à-dire, s'étendre à tous les citoyens »²⁵.

L'égalité de traitement *dans le système éducatif* (et uniquement dans celui-ci) bien que concernant au premier abord l'exclusion civique – on réclame bien alors une égalité des droits entre les « citoyens pauvres » et les autres – est pourtant, après un examen plus approfondi, une première étape de cette politique d'égalité équitable des chances sur le marché du travail. Il ne s'agit plus seulement d'abolir toutes les formes de discriminations et les entraves à la concurrence entre les individus, il s'agit de s'attaquer en amont à la production des chances différenciées face au marché du travail et aux positions de prestige social du fait d'un accès inégal au bien éducatif qui s'échange sur le marché du travail. La mobilisation de l'argument civique dans le champ de l'école s'effectue donc au service d'une politique d'égalité équitable des chances sur le marché du travail et de lutte contre le monopole socio-professionnel. Parce que le bien éducatif est une ressource essentielle pour la détermination des « chances de vie typiques » des individus, sa distribution égalitaire devient une cause sociale.

Cette politique d'égalité de traitement dans le système éducatif qui représente la forme la plus simple de la méritocratie n'est valable et efficace pour lutter contre les inégalités des chances futures que dans la mesure où l'on considère que les enfants de toutes les classes socioprofessionnelles sont eux-mêmes égaux dans la compétition scolaire. Si tel n'est pas le cas, il faut impulser des politiques d'égalité équitable des chances au sein du système éducatif pour donner les mêmes chances à chacun d'en tirer profit pour le futur.

Ces politiques de discrimination positive actives se distinguent des politiques de discrimination positives neutres²⁶ en cela qu'elles cherchent à produire des effets structurels sur la position et/ou les caractéristiques des personnes [Voir Encadré 2]

Encadré 2. Les politiques de discrimination positive

Une certaine confusion entache les débats sur les politiques de discrimination positive. En fait nous pouvons différencier 4 types de politiques de discrimination positive selon l'objectif visé, les moyens utilisés et les critères de sélection des bénéficiaires retenus.

✍ Les politiques d'*affirmative action* : ce type de politique est bien connue aux États-Unis. Ce sont des politiques qui visent à contrer des pratiques discriminatoires sur le marché du travail à l'encontre de groupes sociaux sur la base de critères (l'ethnie, le sexe) juridiquement illégitimes. Le mode d'action retenu est le traitement préférentiel qui modifie les conditions de la concurrence par un recours juridique. On citera par exemple le recrutement ou la promotion préférentielle de membres de minorités ou de femmes ; le choix préférentiel en

²⁵ Rapport sur l'organisation générale de l'Instruction publique [Document électronique] : présenté à l'Assemblée nationale législative au nom du Comité d'Instruction publique, les 20 et 21 avril 1792 / par Condorcet ; publ. par A. Condorcet O'Connor et M. F. Arago, p. 454. Disponible sur le site <http://www.gallica.bnf.fr>

²⁶ Simon Wuhl distingue en ce qui le concerne des politiques ciblées à effets structurels qui ont sa préférence et des politiques ciblées sans effet structurel (Wuhl, 2002, pp. 130-131).

matière de contrats publics de firmes appartenant à des membres des minorités ou de femmes. Ces politiques tentent d'obtenir l'augmentation de la représentation des populations discriminées dans différentes catégories socio-professionnelles ce qui se traduit parfois par la mise en œuvre de quotas. Elles relèvent de l'*exclusion civique* que nous avons exposée ci-dessus.

✎ Les politiques de *discrimination positive neutres* : ces politiques se placent dans le débat sur le degré d'universalité des prestations sociales. Dans un contexte de restriction budgétaire, il s'agit de concentrer les aides sociales sur les individus les plus économiquement défavorisés. Ces mesures visent à atténuer par une distribution *ex post* les effets inégalitaires du jeu du marché. Elles n'ont donc aucune action sur la sphère de la production. En France, la question de la sélectivité des prestations sociales s'est posée tout particulièrement dans le domaine de la politique familiale qui est traditionnellement universalisante. Mais plus largement ces politiques de discrimination positive neutres remettent en cause les fondement assuranciels de la protection sociale à la française qui lient l'obtention de droits sociaux à une contribution.

✎ Les politiques de discrimination positive *actives territoriales* : ces politiques sont dites actives parce que contrairement au modèle précédent, elles visent un changement structurel des conditions socio-économiques des individus. Nous les appelons territoriales car ce type de politique cherche à modifier la structure et la distribution de la demande de travail sur le territoire en proposant par exemple des avantages fiscaux aux entreprises qui s'installent dans des zones défavorisées. Elles sont donc intégrées à une politique d'aménagement du territoire.

✎ Les politiques de discrimination positive *actives individuelles*²⁷ : elles visent le même objectif que les politiques actives sur la demande mais en agissant directement sur la transformation des caractéristiques productives des personnes défavorisées. Contrairement aux politiques d'*affirmative action*, elles ne modifient pas l'épreuve du marché ou de la concurrence mais cherchent à mieux préparer certains individus disqualifiés socialement et économiquement à cette épreuve. Elles se caractérisent donc par un «travail sur autrui» (Dubet, 2002) important.

Ce que l'on place le plus souvent sous le terme de discrimination positive en France relève plus de la discrimination positive neutre. On fait référence à la sélectivité accrue de l'État dans la distribution des prestations sociales. Le débat ne concerne alors que l'aspect redistributif : faut-il passer d'un principe d'universalité à des prestations qui sont réservées aux plus pauvres ? Le numéro de *Problèmes politiques et sociaux* consacré à la question de la discrimination positive ne conçoit que deux définitions de la discrimination positive. Pour Gwénaële Calvès la discrimination positive est d'une part une «forme équitable d'égalité» qui permet «à un État-Providence désormais sélectif et à des politiques publiques mieux différenciées d'orienter des prestations sociales et des dépenses publiques. L'allocation des ressources rares est ainsi ouvertement discriminante» (Calvès, 1999, p. 3). D'autre part elle inclut dans les politiques de discrimination positive les politiques de lutte contre la discrimination qui cherchent à agir sur l'environnement (discrimination positive active territoriale).

Dans l'un et l'autre cas présentés par G. Calvès, la dimension active est niée. Selon Simon Wuhl en effet, «l'objectif ici est celui d'une compensation *ex post* par des mesures d'assistance visant à atténuer les effets des inégalités extrêmes ; et non celui de la

²⁷ Dans la suite du texte, et notamment dans le chapitre 6 nous emploierons le terme de « politique de discrimination positive » pour désigner ce type de politiques de discrimination positive actives individuelles.

transformation de la situation des personnes affectées par ces inégalités » (Wuhl, op. cit., p. 130). Or, du point de vue de l'analyse des politiques sociales, discrimination positive active et discrimination positive neutre ne se valent pas.

Le moment du cycle de vie consacré à l'éducation est donc un moment crucial dans la dénonciation d'une société de monopole social. C'est le moment de reproduction de l'ordre ou bien, si l'État s'attaque aux privilèges, celui de la redistribution des chances entre les individus issus des différentes classes sociales. L'enfant bénéficie des ressources symboliques ou économiques de ses parents de telle manière qu'il augmente ses chances d'accès et de gains sur le marché. Dès lors que le monde économique est un monde de professions régulé par le capital scolaire, la société ne peut supporter que l'éducation soit placée dans les mains de la classe privilégiée. La politique de formation redistributive entre les classes sociales représente l'idéal-type d'une politique des âges dans le paradigme du monopole social : les politiques de discrimination positive actives individuelles centrées sur la redistribution des chances d'accès aux positions sociales prennent tout leur sens avant l'entrée sur le marché du travail.

4.3. L'exclusion des jeunes dans le paradigme du monopole générationnel : la génération comme groupe social

On peut imaginer à côté d'une société de classes sociales, une société de monopole générationnel. La position sociale des individus est alors déterminée par leur année de naissance. La jeunesse est révélatrice de l'appartenance à une génération.

L'idée qui est développée et étayée par certains économistes et sociologues (Baudelot, Gollac, 1997 ; Chauvel, 1998 ; Baudelot, Estabiet, 2000) est alors la suivante : « *les cohortes qui se succèdent peuvent être confrontées à des perspectives de vie nettement différentes, certaines plus favorables et d'autres moins* » (Chauvel, 2001, p. 23) qui déterminent en partie leurs destins. Il existe des situations de cohorte ou pour parler comme Karl Mannheim des « situations de génération »²⁸ résultant du « *partage entre les cohortes des progrès sociaux, dont les unes arrivent au moment propice pour bénéficier des changements favorables, et les autres non* » (*ibid.*, p. 26). En effet, ce que montrent les travaux économétriques sur les conditions de vie et de travail des différentes cohortes c'est que le moment d'entrée d'une cohorte dans la vie active est particulièrement déterminant pour son devenir socio-économique : les cohortes nées dans les années 1940 ont connu un bon départ dans la vie et

²⁸ Il ne faut toutefois pas prêter à Mannheim une lecture économique de la « situation de génération » (comme celle qu'en fait Chauvel). Pour lui, la situation de génération correspond à un « *même cadre de vie historico-social* » (Mannheim, 1990, p. 52), c'est-à-dire à des cadres de l'expérience (intellectuelle et politique notamment) communs. Il se situe dans l'analyse des « générations politiques ». Cet usage de la notion de cadre de l'expérience qui trouve son origine chez Halbwachs éclaire du même coup le rapport que Mannheim entretient avec la notion de « situation de classe ». Il place en effet la situation de génération dans un rapport d'analogie avec la situation de classe mais pour lui, la situation de génération ne se lit pas dans des termes socio-économiques. L'analogie lui sert à définir les rapports entre la « situation de génération » et la « conscience de génération » de manière homothétique à ceux que Weber établit entre « situation de classe » et « intérêt de classe », ou encore entre classe en soi et classe pour soi. À la suite de Max Weber, Mannheim se démarque de Marx en soulignant l'absence de lien *nécessaire* entre les deux termes et donc d'une lutte des classes sociales ou d'un conflit intergénérationnel. De la même manière que l'existence d'une situation de classe ne se traduit pas mécaniquement par une classe consciente de son existence, une situation de génération n'implique pas forcément une conscience de génération et une unité générationnelle.

cette conjonction favorable de leur jeunesse leur assure trente ans après encore une bonne situation.

4.3.1. La situation de génération comme effet mécanique

Dans un premier temps, cette explication par la conjoncture (un effet de période) se combinant aux hasards de l'année de naissance (qui détermine l'âge auquel on traverse cette conjoncture)²⁹ est de nature à dépolitiser le débat intergénérationnel. Max Weber montre bien en effet que l'émergence d'un groupe concret, conscient de ses intérêts, est lié « à la transparence des liaisons entre les causes et les conséquences de la « situation de classe » (Chauvel, *op. cit.*, p. 182) et à la possibilité intellectuelle qu'ont les individus de lire cette situation de classe non comme « un donné absolu qu'il faut accepter » mais comme la résultante d'une structure de « classes » qu'il est possible de transformer. Or une explication de la « situation (socio-économique) de génération » par le simple fait d'être jeune au mauvais moment n'est pas de nature à faire naître une volonté de changer la structure : le constat qui découle de cette analyse est alors qu'on ne peut changer ni la conjoncture économique, ni son année de naissance. C'est sans doute ce type d'analyse « exogène » qui fait dire à Claudine Attias-Donfut que « l'effet de génération renvoie à des « périodes » ou à des événements antérieurs sans que puissent être dissociés génération et période » (Attias-Donfut, 1988, p. 148). Ce qui a un moment donné est repéré comme un effet de génération est le produit d'un effet de période à un moment très particulier du cycle de vie de la génération étudiée : sa jeunesse comme phase de socialisation³⁰.

4.3.2. La situation de génération comme produit politique

Il est possible toutefois de donner une autre interprétation de la situation de génération. En effet cette situation ne résulte pas seulement du mauvais sort économique. Elle peut être lue aussi comme le produit d'un compromis social sur la valeur des âges et des générations : comme le montre Louis Chauvel, la gestion de la dette publique, de l'inflation, de la répartition des emplois entre les classes d'âge, la valorisation de l'épargne ou de l'investissement, ou encore la gestion des salaires sont autant de choix sociaux et politiques qui ont une influence certaine sur la destinée des générations. Il distingue ainsi schématiquement deux modèles de politiques économiques et sociales qui bénéficient plutôt aux plus âgés ou aux plus jeunes : d'un côté un modèle fondé sur la faible valorisation des droits de retraite, de fortes allocations familiales, à fort taux d'embauche et d'investissement, à faible rendement boursier et à inflation plutôt forte serait plus favorable aux jeunes et de l'autre un modèle plus favorable aux anciens qui valorise le présent à travers des dépenses sociales (de santé, de retraite, etc.) tournées vers la consommation et moins vers l'investissement, où la maîtrise de la dette ordonne un repli de l'État, où la maîtrise de l'inflation prend le pas sur des objectifs de long terme, et où le chômage est un mode d'ajustement. Ces modèles ont une influence sur les générations s'ils se succèdent assez rapidement pour qu'une première cohorte bénéficie du premier modèle dans sa jeunesse puis du second dans sa vieillesse, cumulant tous les avantages par rapport à une autre cohorte qui du temps de sa jeunesse connaît un modèle favorable à la vieillesse (Chauvel, 2001, p. 239). Dans la sphère du pouvoir, on peut imaginer une société qui après avoir singulièrement

²⁹ En effet, on peut déduire de ce qui précède que traverser une crise économique alors qu'on est en période d'éducation a moins d'incidence sur notre destinée que de la traverser en phase d'insertion sur le marché du travail.

³⁰ Chez Claudine Attias-Donfut comme chez Mannheim la problématique est celle des générations politiques ; il s'agit donc de la période de socialisation politique dont les bornes sont cependant peu définies.

renouvelé ses élites (par exemple après la seconde guerre mondiale) se trouve bloquée. Les postes de décision (ceux qui justement permettent d'influencer les grands choix sociaux précités) se trouvent monopolisés par une seule génération.

À la différence du registre de l'exclusion civique dans le paradigme de la spécialisation, le marqueur social qu'est l'âge est ici en quelque sorte revendiqué. La revendication de justice passe par la reconnaissance collective des classes d'âge ou de classes générationnelles inégalement pourvues dans la société et cela de manière *socialement* inacceptable (et non plus sur le seul plan juridique). Ce n'est plus l'égalité en droit (l'exclusion civique) qui fait l'objet de la mobilisation mais plutôt la recherche d'une plus juste répartition des coûts et des bénéfices sociaux entre les âges et les générations. C'est pourquoi l'opposition entre les générations se conjugue avec l'affirmation de la jeunesse comme véritable classe sociale. Les rapports intergénérationnels sont des rapports de pouvoir qui concernent la distribution des richesses nationales. Il y a des dominants et des dominés. L'État est appelé en arbitre entre les générations, maître de la redistribution des ressources et donc de l'égalité redistributive.

Le problème public de l'exclusion des jeunes est d'emblée posé comme une question de partage des coûts sociaux de la crise, répartition qui a fait l'objet d'un arbitrage politique. On se démarque ainsi d'une analyse « naturalisante » c'est-à-dire d'une analyse qui va chercher les causes du surchômage des jeunes dans les mécanismes soit disant naturels du marché du travail mais on cherche plutôt à mettre cette situation en débat. L'ensemble de ces discours dénoncent les mécanismes de clôture d'un système social dans lequel le groupe d'âge dominant (aujourd'hui les *baby boomers*) profite du fait qu'elle a bénéficié d'une période d'expansion économique pour aujourd'hui monopoliser les ressources et servir ainsi ses propres intérêts. Ce n'est que par un processus de régulation sociale devant aboutir à un nouveau compromis que la situation des jeunes pourra évoluer.

L'inexpérience des jeunes, considérée comme une incapacité dans le paradigme de la solidarité et par conséquent totalement « dépolitisée », est un motif de dénonciation dans le paradigme du monopole : elle est réintégrée dans un rapport de domination qui utilise l'inexpérience comme barrière à l'entrée pour la nouvelle génération. Si l'expérience est érigée en barrière à l'emploi, le prolongement de la situation provoque des pertes de revenus et de chances dans un processus endogène. Ce ne sont pas les employeurs frileux que l'on montre moralement du doigt mais une coalition d'adultes, travailleurs et patrons, qui se liguent contre les nouveaux entrants sur le marché du travail.

De même, ce mode de justification de l'action ne se place pas dans la perspective de la participation ou de l'appartenance à la communauté politique : ce type de répertoire d'action a dépassé la question de la citoyenneté qu'elle soit identitaire ou statutaire. L'enjeu central n'est pas la participation mais la justice distributive des ressources nationales. Les politiques d'équité intergénérationnelle cherchent à combattre une forme de spoliation des nouvelles générations par les plus anciennes, des jeunes par les vieux.

Au terme de cet exposé, nous pouvons résumer ces trois paradigmes à l'aide du tableau récapitulatif suivant [Tableau 1] :

Tableau 1. Les trois paradigmes de l'exclusion

	Solidarité	Spécialisation	Monopole socio-professionnel/générationnel
Forme de citoyenneté sociale	Citoyenneté identitaire	Citoyenneté statutaire	Ne s'applique pas
Figure de l'État	Protecteur	Gardien de la Constitution/ <i>Garant de la sécurité des individus</i>	Agent de la redistribution
Registre de qualification du problème social de l'exclusion	Conséquences sociales	Cause : discrimination/ <i>déviance</i>	Cause : monopolisation des ressources
Registre d'intervention	Technique (besoin)	Juridique (droit)	Politique (distribution)

Les jeunes se trouvent ainsi au carrefour de politiques sociales : les politiques publiques visant les jeunes peuvent les cibler en tant que génération ou en tant que moment particulier de la vie des individus qui prendront leur place dans l'ordre social. Dans le paradigme de la solidarité et dans le paradigme du monopole en effet, le jeune âge revêt une importance singulière par rapport aux autres dans les processus de production de la société : l'enfance et la jeunesse sont un moment crucial de la reproduction du social ; là se joue l'ordre et le désordre social, entre famille et État. De plus, dans le paradigme de la solidarité, la jeunesse est aussi considérée comme une classe d'âge particulièrement fragile « naturellement » face aux risques sociaux. La jeunesse est donc un moment du cycle de vie surinvesti par la société.

Le fait statistique de la surexposition des jeunes au chômage et éventuellement à la pauvreté fait l'objet d'une requalification dans l'espace public dans la mesure où les acteurs l'intègrent à une grille de lecture de l'exclusion. Les référents des politiques de lutte contre le chômage des jeunes, préconisées ou effectivement mises en œuvre, intègrent ces représentations très générales de l'ordre social ou de ce qu'il devrait être pour en tirer des manières de résoudre le problème particulier des jeunes chômeurs. Ces référents se divisent en deux types : d'un côté des « politiques des âges » qui se penchent sur la jeunesse comme moment particulier du cycle de vie des individus et de l'autre des « politiques de groupe d'âge » qui prennent appui sur une représentation unitaire des jeunes (du point de vue des comportements, de l'appartenance à une catégorie discriminée ou de l'appartenance à une cohorte) [Voir Tableau 2].

Tableau 2. Les référents des politiques sociales de jeunesse

	Solidarité	Spécialisation	Monopole socio-professionnel (social)	Monopole générationnel
Moment du cycle de vie (Jeunesse dont jeunesse des exclus)	Intégration sociale (moment de la socialisation : donner à chacun sa juste place dans la société)	Prévention de la pauvreté déviante (moment de la formation des valeurs et des préférences)	Égalité équitable des chances : Redistribution des chances entre classes socio-professionnelles (moment de la formation et de l'entrée dans la vie active)	

	Solidarité	Spécialisation	Monopole socio-professionnel (social)	Monopole générationnel
Catégorie sociale (Exclusion des jeunes)	Prévention du fléau social (Jeunesse comme groupe à risque social)	Égalité des droits entre les âges (Jeunesse comme groupe d'âge discriminé)		Équité intergénérationnelle : Redistribution des chances, des revenus et des positions entre les générations (Jeunesse comme groupe générationnel en début cycle de vie sociale)

Conclusion

La production de ces différents référents d'action publique est alors à mettre en lien avec des configurations d'acteurs particulières. Ces configurations déterminent la lecture du problème objectivé du chômage et de la précarité juvénile et le sens qui en sera donné pour fonder des principes d'action légitime à un moment donné. Ces configurations peuvent évoluer dans le temps et expliquer ainsi qu'un cas national ne soit pas confiné dans un seul référent. Non seulement ces référents sont des formes stylisées ce qui signifie que chaque acteur compose avec ces différents référents présentés dans leur forme pure mais de plus, les politiques réelles réalisent des compromis entre différents référents en fonction de la coalition d'acteurs agissante.

Cette grille de lecture nous sert de cadre analytique aussi bien pour les politiques de jeunesse en général que pour les politiques d'insertion en direction des jeunes à problèmes, considérés comme des sans-emploi de type particulier. Nous n'opérons pas non plus de hiérarchie *a priori* entre les référents de politiques publiques à proprement dit, c'est-à-dire les représentations du juste et/ou du bon qui sous-tendent une politique publique, et les référents de mobilisation collective qui concernent les discours des acteurs sociaux participant au débat public sur un problème³¹. Ils nous semblent relever d'un même travail de justification publique. C'est d'ailleurs plus ce travail de justification, c'est-à-dire de légitimation publique d'une cause aux yeux de la société qui nous intéresse que la logique profonde sous-jacente de l'action. Il est en effet difficile en matière d'éthique de discerner ce qui relève du simple discours de justification et ce qui ressemblerait à la raison intime de l'action. L'observateur en prise avec les documents publics ou les discours d'acteurs qui lui sont adressés directement (en situation d'entretien par exemple) ne saisit guère que des arguments pour emporter l'adhésion et non les raisons premières d'agir ou de vouloir.

Ce travail d'argumentaire que nous exposons dans notre thèse est tout à fait essentiel en démocratie : il permet d'échapper au sentiment d'arbitraire lorsqu'il s'agit de légitimer une décision et de rallier l'étranger à sa cause lorsqu'il s'agit de revendiquer une prise de décision. Peu importe alors si ces référents sont de faux prétextes³² : ils sont tout simplement nécessaires au fonctionnement d'une démocratie délibérative.

³¹ C'est pourquoi nous ne nous situons pas dans l'analyse des « régimes » institutionnels des États-providence sur le modèle de Gosta Esping-Andersen (*op. cit.*).

³² On ne peut nier en effet l'existence de décisions arbitraires qui n'ont comme seul fondement que la position de dominé du groupe qui en pâtit.

PARTIE 1

LA JEUNESSE ENTRE OBJET DE POLITIQUES ET SUJET EN POLITIQUE

La jeunesse n'est qu'un mot. Par cette assertion, Pierre Bourdieu discréditait la pertinence sociologique du concept de jeunesse : concept aux définitions mouvantes, aux attributs sociaux eux aussi variables dans le temps et dans l'espace des sociétés. Dans le champ des sciences sociales, on s'est appliqué à démontrer la pluralité des jeunesses, c'est-à-dire la pluralité des expériences possibles qui couvrent cet âge de la vie (Thévenot 1979; Bourdieu, 1984a). Pour Bourdieu, qui puise ses analyses dans l'étude de la société française, les logiques de générations résistent peu aux logiques de classes sociales dès lors que se pose la question de la transposition dans l'espace public du conflit interpersonnel s'exprimant au sein de la famille et sur les lieux de travail (Bourdieu, 1979). Si les discours sociaux sur la jeunesse ou la génération sont bien réels, la sociologie française a appris à s'en méfier : les conflits de génération sont là pour masquer, en faisant appel à une catégorie naturelle, des oppositions bien plus structurantes du monde social, à savoir les rapports de classes socio-économiques¹. Ce sont ces travaux fondateurs qui ont initié, comme le souligne Paul Bouffartigue en 1986 dans une table ronde consacrée à la sociologie de la jeunesse, cette sorte de rituel consistant pour les sociologues à « *[commencer] leur article en critiquant la catégorie de jeunesse comme catégorie idéologique* » (Battagliola, Bouffartigue, Godard, Mauger, Clot, 1986). Du côté des politologues ou des spécialistes de sociologie électorale cette fois-ci, les travaux portant sur les jeunes s'interrogent sur le rapport des jeunes *au* politique dans une tentative de compréhension du processus de socialisation politique². Les jeunes sont donc considérés comme une classe d'âge mobilisable mais *pour les autres*, dans des structures politiques traditionnelles d'adultes (élections, syndicat, partis...) et non *pour soi*. Pour comprendre la mobilisation politique des jeunes sur une base catégorielle « jeunesse », ils fournissent donc peu d'outils. On pourrait aller chercher du côté des études sur les politiques jeunesse qui abordent de front l'action publique pour tenter de saisir la manière dont la classe d'âge ou la génération deviennent une catégorie légitime de division du monde social...on risque fort d'être déçu tant la vision d'une politique jeunesse comme produit autonome de l'appareil administratif reste pérnante.

Cette déconstruction théorique de la jeunesse qui se développe surtout dans la sociologie française mais qui irradie de fait dans le monde francophone (Gauthier et Guillaume, 1999) trouve un écho dans le fait qu'en France, la jeunesse ne présente que très peu les attributs d'un acteur social. Le problème social des jeunes tel qu'il est défini par les professionnels de la jeunesse et l'État n'a eu de cesse de nier la jeunesse comme groupe social porteur d'intérêts propres. Le traitement social de la jeunesse, depuis la phase de désignation à celle de l'intervention, leur échappe donc totalement (Tachon, 1986). Et sans mouvement

¹ Nous utilisons ce terme de « classes socio-économiques » puisque notre propos est de montrer la consécration de « divisions sociales » qui, sans être des « classes sociales » au sens marxiste, n'en sont pas moins des classes socialement efficaces dans une société donnée.

² Cf. les travaux d'A. Percheron (1988), A. Percheron et A. Rémond (*op. cit.*) et A. Muxel (1992).

social de jeunesse, comment pourrait-il en être autrement ? Comme le souligne Patricia Loncle-Moriceau, « *il se révèle impossible, en matière de politique de jeunesse, de se reposer sur une négociation avec les jeunes eux-mêmes, tant ceux-ci sont peu organisés, tant les situations qu'ils connaissent s'avèrent différentes, tant ils aspirent peu à cette forme de participation* » (1997, p. 358).

Mais en dénonçant systématiquement dans l'usage de la catégorie « jeunesse » une forme de naturalisation coupable des différences sociales, cette sociologie ne tombe-t-elle pas dans une autre forme d'essentialisme qui voudrait que cette catégorie naturelle, passagère par nature (tous les jeunes sont appelés à vieillir), ne puisse jamais advenir au statut de catégorie mobilisatrice de groupes sociaux. Tout se passe comme si le caractère construit que l'on reconnaît à la catégorie des cadres par exemple (Boltanski, 1982), était proprement impensable pour les jeunes. Grâce à la comparaison, nous souhaitons montrer qu'il en est pour les jeunes comme pour toute autre catégorie du social : elle n'est jamais donnée, mais elle fait l'objet d'un « *travail social d'unification* » (*ibid.*, p. 53).

Le problème qui se pose à nous est celui de la construction du problème social de la jeunesse en temps de crise socio-économique. Nous attirons l'attention sur la capacité de groupes de jeunes à entrer dans le jeu social de la définition de la catégorie de « jeunesse » et de ses problèmes. Lorsqu'ils demeurent exclus du jeu, on aboutit comme en France, à une jeunesse comme « collectif nominal » qui résulte de la « *totalisation sur le papier* » des individus (Mauger, 1994). Par conséquent, on trouve des formes de construction sociale de la jeunesse qui diffèrent d'une configuration d'acteurs à l'autre. Cette formation de la jeunesse, en retour, détermine des manières de voir le problème social de ce groupe et des formes de justice. La pluralité des registres de qualification du problème des jeunes se combine à une pluralité de principes de justice. Du moins mettons-nous en lumière des registres de justice qui n'ont des chances d'advenir que dans la pluralité des « *représentants de jeunes* ». En effet, la mobilisation d'un mouvement social constitue surtout « *une occasion privilégiée de mettre en discussion des enjeux sociaux, de dire le juste et l'injuste* » (Neveu, 2002, p. 3). Dès lors que cette mobilisation fait défaut, les modes de dénonciation et de définition de l'injustice s'en trouvent modifiés.

En France, comme nous le montrons dans le chapitre 2, la jeunesse est un *objet* de politiques publiques, découpé en autant de secteurs correspondant aux catégories de risque de l'État tutélaire. La technicisation croissante des modes de traitement social de la jeunesse correspond à l'emprise des administrations dominantes en matière de jeunes, à savoir l'Éducation nationale et l'Emploi, dans le paradigme de la solidarité. L'approche générationnelle du problème social de la jeunesse, sensible à partir de la fin des années quatre-vingt, s'est focalisée sur l'emploi et sa répartition dans l'optique d'une solidarité intergénérationnelle compatible avec la visée d'intégration sociale et non en référence à l'équité entre les générations. En l'absence de mouvement de jeunes catégoriels, l'analyse de la situation des jeunes demeure totalement a-conflictuelle et dépolitisée.

Au Québec en revanche (chapitre 3), des mouvements autonomes et catégoriels de jeunes, se posant comme *sujet* de leur propre devenir, ont influencé la définition du problème social qui les concernait, d'une part en élargissant le spectre de la politique de la jeunesse à d'autres thèmes que la lutte contre le chômage et d'autre part en introduisant une lecture « civique » (selon le paradigme de la spécialisation) et générationnelle (selon le paradigme du monopole générationnel) de la situation socio-économique des jeunes. Dans ce cadre, la jeunesse acquiert le statut de catégorie sociale figée dans des institutions où ses intérêts sont représentés.

CHAPITRE 2. L'EXCLUSION DE LA JEUNESSE EN FRANCE : UNE QUESTION DE SOLIDARITE

Le cas français offre un exemple quasi idéal-typique de définition *hétéronome* du problème social de la jeunesse. Les acteurs les plus concernés, à savoir les jeunes eux-mêmes, demeurent en dehors des cercles institutionnels et administratifs de construction des politiques et donc de définition du « problème de la jeunesse ». Les jeunes sont donc gouvernés par des lois, des décisions qui sont conçues de l'extérieur, pour eux mais sans eux. Nous donnons des éléments d'explication de cette configuration dans ce chapitre.

Au sein du triangle État – groupements familiaux – acteurs socio-économiques, le problème social de la jeunesse fait l'objet d'une requalification dans le paradigme de la solidarité qui tend à prolonger indéfiniment la période de socialisation en mettant en avant les handicaps professionnels des jeunes sur le marché du travail et le risque que ce chômage représente pour la société. La phase de transition, en tant qu'affaire d'État, fait l'objet d'une institutionnalisation tant statistique que politique. Si, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la thèse de la génération sacrifiée n'est pas absente du débat sur la situation socio-économique des jeunes, elle fait l'objet d'un traitement plus technique que politique se traduisant essentiellement par une politique de partage du travail ou de création d'emploi.

1. Des mouvements de jeunes en France

La situation française est marquée par l'absence quasi totale de mouvement de jeunesse autonome. Non pas qu'il n'y ait pas de mouvements de jeunes : la Marche pour l'Égalité et contre le Racisme en 1983¹, qui a donné naissance à SOS Racisme², la Marche féministe du mouvement « Ni Putes, Ni Soumises » en 2003, dans les classes populaires répondent aux manifestations lycéennes de 1986 ou aux mobilisations contre le contrat d'insertion professionnelle (CIP) en mars 1994 du côté des jeunes plus scolarisés. Il est pourtant à noter qu'aucun de ces mouvements ne se pose en défenseur des droits et des intérêts des jeunes. Les principes de mobilisation sont ailleurs. De plus, ils sont éclatés. Du côté des mouvements d'éducation populaire, partenaire traditionnel de l'appareil politico-administratif des politiques de jeunesse, l'encadrement hétéronome des jeunes est de rigueur et la citoyenneté se veut plus éducative que participative. Enfin, les processus d'expertise et de délibération portant sur le problème social de la jeunesse laissent peu de place à l'émergence et à la représentation autonome des intérêts des jeunes.

1.1. Des principes de mobilisation éclatés

S'ils ont une existence bien réelle, les mouvements des jeunes issus de l'immigration et les mouvements étudiants et lycéens n'ont rien en commun tant objectivement que

¹ Appelée plus communément la « Marche des Beurs », cette action collective est née suite au tir d'un policier sur un jeune homme de vingt ans dans la cité des Minguettes dans la banlieue lyonnaise. La victime, Toumi Djaïda, décide alors d'organiser, sous l'influence du père Christian Delorme, une grande marche pacifique contre le racisme.

² SOS racisme est né en 1984 des suites de la « Marche des Beurs » dans le but de lutter contre le racisme. L'événement fédérateur ayant marqué l'entrée en scène politique de cette association fut la « fête des potes » organisée en 1985 sur la place de la Concorde.

subjectivement (Dubet, 1996). On ne peut parler de « mouvements de jeunesse », tout au plus de « mouvements de jeunes » : des explosions, des « coups de jeunes » (Bauby, Gerber, 1996), plutôt que des organisations structurées et durables, des acteurs culturels plutôt que politiques.

Pour les mouvements de jeunes issus de l'immigration, les enjeux se situent au niveau de la lutte contre le racisme et sur celui de l'égalité des droits (Dubet, 1987, pp. 334-347 ; Dubet, Lapeyronnie 1992 ; Withol de Wenden, 1999). L'unité se fonde sur la commune appartenance à la descendance immigrée et non sur l'appartenance à un groupe d'âge. De plus, les analyses de François Dubet (1987, *op. cit.*) concernant les jeunes des classes populaires des cités, montrent que les comportements initiés par la « rage » ont beaucoup de mal à s'inscrire dans la mobilisation collective : nulle utopie, nul projet collectif ne peut jaillir d'une expérience sociale marquée par « l'absence de rapports de classe »³, l'absence de définition d'un conflit central. L'explosion de violence sans objet ou la « combine » semble être les seuls modes d'expression possibles. Du côté des mouvements étudiants, on retrouve la même demande sociale d'éducation et la même « obsession pour ne pas être pénalisé dans la course aux diplômes » (Galland, Oberti, 1996, p. 108) : mobilisation en 1994 contre le CIP⁴, en mars 1995 contre la limitation de l'accès aux Instituts Universitaires de Formation des Maîtres (les IUFM qui forment les enseignants du premier et du second degré) ou en novembre 1995 pour réclamer de meilleures conditions d'étude. Les organisations étudiantes ne sont plus en mesure d'initier un mouvement de jeunesse depuis 1968. Pour Olivier Galland (1999), reprenant là les analyses de Camilleri et Tapia (1974), la mobilisation des étudiants en tant que « classe d'âge » demeure toute relative. Pour lui, la jeunesse s'est révoltée comme un « groupe social latent où la détermination d'âge ne s'exprime qu'à certaines occasions, mettant généralement en cause l'appartenance de génération, pour recouvrir temporairement d'autres déterminismes sociaux » (p. 48). Enfin, les organisations étudiantes sont de moins en moins représentatives : l'UNEF-ID, le plus puissant des syndicats d'étudiants avant sa réunification avec l'UNEF comptait 16 000 adhérents en 1991, soit 2% des étudiants⁵.

Par ailleurs, les mobilisations sporadiques des lycéens et étudiants se font sur la base de la défense de positions menacées dans la hiérarchie scolaire. Pour François Dubet en effet, « le sentiment d'appartenir à une génération et à la jeunesse peut faire office de lien subjectif, mais ce n'est certainement pas là que se tient le cœur du mouvement » (Dubet, 1996, *op. cit.*, p. 32). Les mouvements de 1986 contre la loi Devaquet, mais plus encore ceux de l'automne 1990⁶ étaient tournés vers l'action revendicative, réclamant une amélioration des conditions

³ « Si l'on accepte de définir un rapport de classe comme un conflit construit autour d'orientations culturelles centrales, la force et le nihilisme sont les deux faces complémentaires de la décomposition de ce rapport : la force est la guerre de tous contre tous, et le nihilisme l'absence de sens de cette guerre. La rage, comme haine et comme absence d'espoir ou plus exactement comme absence de désir d'espoir, est au confluent de ces deux dimensions » (*ibid.*, p. 92).

⁴ Le CIP a été voté dans le cadre de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de 1993 (art. 62 de la Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993, *J.O.* du 21 décembre 1993). Ce contrat dans le secteur marchand était accessible à des jeunes sortant des formations deux ans après le baccalauréat. Les jeunes sous contrat percevaient une rémunération déterminée en pourcentage du SMIC durant toute la durée du contrat. C'est l'instauration de ce que l'on a appelé le « SMIC-jeune » qui a mis le feu aux poudres. Trois mois après le vote, des centaines de milliers de jeunes, dont beaucoup de diplômés des filières universitaires courtes professionnalisantes (Instituts Universitaires de Technologie-IUT) descendaient dans la rue pour protester contre l'atteinte à la valeur de leur formation, obtenant l'abrogation du CIP.

⁵ Source : Galland, Oberti (*op. cit.*). En 2003, c'est-à-dire deux ans après la réunification UNEF-ID UNEF, cette dernière affiche 20 000 d'adhérents pour près de 2,5 millions d'étudiants ce qui ne représenterait plus que 0,8% des étudiants inscrits.

⁶ Les manifestations de 1986 ont été organisées pour protester contre un projet de loi qui instaurait le contrôle des entrées à l'Université et prévoyait d'augmenter les droits d'inscription. La mobilisation lycéenne et

de travail (Dubet, 1991, p. 351). Les mouvements lycéens ainsi que les mouvements étudiants sont des mouvements portés essentiellement par un «désir d'école» (*ibid.*, p. 355) qui ne remet en cause ni son fonctionnement sélectif, ni le fonctionnement de la société dans son ensemble. On ne peut donc parler de véritable «mouvement social» au sens tourainien du terme, c'est-à-dire d'un mouvement porteur d'une action collective contestataire susceptible de proposer un modèle culturel alternatif pour la société (Touraine, 1973 ; Touraine, 1984). La méfiance récurrente des lycéens vis-à-vis de toutes les organisations militantes et politiques exprime ce refus de replacer leur revendication dans un cadre analytique plus large qui toucherait la société dans son ensemble.

À cette faiblesse structurelle des mouvements de jeunes se combine une conception très éducative des organes de représentation de la jeunesse. Aussi la conscience d'intérêts catégoriels de classe d'âge ou de génération, même factice aux yeux de sociologues, a-t-elle peu de chance d'émerger et moins encore de se diffuser.

1.2. Citoyenneté et mouvement d'éducation populaire

Les organes de représentation des intérêts des jeunes institutionnalisés sont récents en France. Les questions de jeunesse sont l'apanage de mouvements d'encadrement de la jeunesse⁷ et de l'administration. Le ministère de la jeunesse et des sports qui a tissé des liens étroits avec le mouvement d'éducation populaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale s'appuie sur ce dernier pour mettre en place des espaces de dialogue entre les institutions et la jeunesse. Pourtant le mouvement d'éducation populaire n'a pas vocation traditionnellement à promouvoir la jeunesse dans son ensemble. Elle est bien plus focalisée sur l'émancipation de la jeunesse de la classe populaire et la construction d'un citoyen plus libre que ne l'est le produit de l'enseignement secondaire⁸. L'intérêt de ces mouvements pour la jeunesse découle donc clairement de cette opposition qui s'instaure entre l'éducation populaire et l'éducation nationale. Mais tous deux visent le même objectif : éduquer pour l'âge adulte. L'apprentissage de l'autonomie fait bien partie des tâches que se sont assignés les mouvements de jeunesse mais il n'est pas évident que ces mouvements aient vraiment voulu la constitution d'un groupe social autrement que sur une base culturelle.

Françoise Tétard raconte comment un premier projet pour un organe de représentation prenant en compte un critère d'âge voit le jour en 1970 : le nouveau Haut-Comité de la Jeunesse élevé sur les cendres de 1968 prévoit que la moitié de ses élus ait moins de trente ans⁹. Après sa mise en veilleuse dans la deuxième moitié des années soixante-dix, il faut

étudiante s'est radicalisée en « protestation morale civique et antiraciste » après la mort de Malik Oussekine, victime de la répression policière. La mobilisation de l'automne 1990 pour sa part est partie des lycées de banlieues en revendiquant clairement des moyens supplémentaires pour l'éducation.

⁷ Ces mouvements de l'éducation populaire sont des mouvements d'adultes qui se situent tous dans une optique d'éducation et d'accès à la culture ou aux loisirs : les Scouts de France, la Fédération Léo Lagrange, La Ligue de l'enseignement, la Fédération française des maisons de jeunes et de la culture, la Fédération française des Centres de vacances, etc.

⁸ Voici comment Michel Heluwaert, militant du syndicat des instituteurs, de la Fédération nationale et de la Fédération unie des auberges de jeunesse définit l'éducation populaire dans sa chronique du mouvement : « le projet d'éducation populaire me semble être issu des multiples contestations du dispositif d'enseignement secondaire qui ne peut être considéré comme éducatif et pérennise, voire amplifie, les inégalités [...] donner au peuple les moyens culturels de contrôler ses dirigeants, donner aux gens de peu les moyens de rabattre le caquet des nantis, exercer le simple pouvoir du citoyen, apprécier les actes des élus, les sanctionner si nécessaire » (Heluwaert, 2004, p. 7).

⁹ Michel Fize relève quelques tentatives au cours du siècle visant à créer un « parti de jeunes » (Fize, 2002, pp. 286-295). À la fin des années vingt, les Jeunesses Communistes tentent de fédérer les jeunes travailleurs au sein d'une formation qui se transforme en 1932 en Front unique antifasciste de la jeunesse. Un

attendre 1998 pour que des Conseils Départementaux et un Conseil National de la Jeunesse soient inaugurés par Marie-George Buffet alors ministre de la jeunesse et des sports. La ministre communiste reprenait ainsi le projet originel proposé par le CNAJEP (Conseil National des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire)¹⁰ en 1968. La difficulté pour les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire à déboucher sur une représentation autonome des intérêts catégoriels de la jeunesse renvoie pour nous à deux facteurs historiques : d'une part un investissement des énergies dans des projets de participation citoyenne au niveau local et d'autre part un glissement important des forces vives de l'éducation populaire vers le projet de l'éducation permanente.

Tout d'abord, la question de la citoyenneté, et celle des jeunes en particulier, qui est bien au cœur du projet d'éducation populaire a été, dans les années soixante-dix, rabattue sur le local. Le laboratoire de la participation des habitants qu'a représenté Grenoble dans ces années fournit un modèle de la politique de développement social des quartiers menée à plus grande échelle à partir du début des années quatre-vingt dans le cadre de la politique de Développement Social de Quartier (Roudet, 2000). Le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, à qui le gouvernement socialiste a fait appel pour rédiger le rapport sur les politiques urbaines [Dubedout, 1982], a répondu aux réflexions déjà anciennes sur la citoyenneté¹¹ en inscrivant le projet participatif dans le cadre du développement des équipements collectifs. Les municipalités deviennent donc les interlocuteurs principaux des mouvements d'éducation populaire mobilisés sur la prise de parole citoyenne en posant le quartier comme l'unité de référence pour la participation. L'aspect concret, directement visible, des concertations sur les projets d'aménagement matériels est censé être un facilitateur d'engagement. La professionnalisation des animateurs est liée à la construction massive d'équipements socio-culturels dans les années soixante-dix. De même, l'engagement des jeunes est-il attendu au niveau des associations locales sur des projets intéressant directement la vie des habitants. Mais cette mobilisation n'est pas appelée à déboucher sur des revendications nationales plus catégorielles et politiques, touchant aux droits par exemple.

À ce premier facteur gênant une forme de remontée en généralité et en globalité, s'ajoute un facteur qui a trait à l'histoire des mouvements et de leur association avec l'État. Pour Geneviève Poujol, il est évident que « *cette fin des années 1960 voit s'épanouir un nouveau projet de société qui va en quelque sorte occulter celui d'éducation populaire, c'est le projet d'éducation permanente* » (Poujol, 2000, p. 81). Le mouvement de l'éducation permanente¹² plus directement en prise avec l'idéologie moderniste gaullienne développe une vision de la citoyenneté moins politique que socio-économique, moins statutaire qu'identitaire. Or c'est bien l'éducation permanente qui va servir d'appui à la politique de la jeunesse dans les premières années du gouvernement socialiste (1981-1984).

Aujourd'hui, les Conseils de la jeunesse oscillent entre une conception éducative et une vocation représentative mais penchent cependant nettement pour la première conception

congrès mondial de la jeunesse est organisé à Paris le 22 septembre 1933 fournissant la base d'une discussion entre les Jeunesses socialistes et les Jeunesses communistes pour créer une union de la jeune génération. La dernière éruption de la mobilisation politique sur des intérêts générationnels remonte à 1971 lorsque Richard Deshayes, un jeune instituteur, crée le Front de Libération des jeunes. Mais cette dernière, dans la foulée de 1968, repose sur une opposition générationnelle culturelle et non socio-économique.

¹⁰ Devenu Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire. Il est aujourd'hui composé de 74 associations et fédérations nationales.

¹¹ De nombreux cercles de pensée proches des socialistes ont fleuri au début des années soixante sur la question de la citoyenneté : le Club Jean Moulin, *Démocratie Nouvelle* à Marseille, l'ADELS (Association pour la Démocratie Locale et Sociale) qui a été présidée par Michel Rocard et *Vie Nouvelle* font partie de ceux-là.

¹² Nous reviendrons plus en détail sur le mouvement de l'éducation permanente dans le chapitre 6.

[Voir Encadré 1]. S'il est clairement affiché que le Conseil national doit permettre d'établir une communication plus étroite entre les jeunes et les institutions centrales, les conseils locaux sont très dépendants d'une vision paternaliste qui fait primer la fonction formatrice (en tant qu'entraînement pratique à la démocratie participative) sur la capacité de ces instances à être des porte-parole de la jeunesse. Le débat qui agite les promoteurs des conseils locaux de la jeunesse sur la limite d'âge à imposer pour les élus jeunes est une expression de cette ambivalence. En effet, certains élus locaux proposaient de placer la limite d'âge supérieure des conseils locaux à 18 ans considérant que, passés l'âge de la majorité, les jeunes se devaient de s'inscrire dans les structures traditionnelles de participation politique, communes à tous les citoyens. L'Institut National de Jeunesse et d'Éducation Populaire (INJEP), proposant plutôt une limite à 28 ans, répond, non pas sur la pertinence sociologique ou politique du groupe social d'âge, mais par un argument de fait : les jeunes sont peu inscrits sur les listes électorales et « *la participation à un conseil local peut favoriser un apprentissage ou un réapprentissage de la démocratie électorale* » [Direction de la Jeunesse et de l'éducation populaire, 2001, p. 26]. Les Conseils de la jeunesse sont présentés ainsi comme des formes de participation adaptées aux attentes des jeunes qui se détournent des engagements traditionnels. Enfin, il est attendu qu'un moindre écart d'âge entre les élus et les représentants des conseils locaux réduise le « sentiment d'incompétence » politique des jeunes face aux adultes (*ibid.*). Ces trois arguments placent les conseils locaux dans la sphère de l'éducation civique reléguant la fonction représentative au second plan. Le principal n'est-il pas alors de participer ? Ce constat quant à la teneur des Conseils vaut aussi pour l'engagement des jeunes au niveau local : comme le résume si bien Geneviève Poujol, « *l'Association, supposée comme bonne en soi, relèguera au second plan le contenu : l'action de l'association et ses buts* » (Poujol, *ibid.*, p. 89).

Le rattachement de ce Conseil au ministère de la jeunesse et des sports, lui-même marginalisé sur les questions qui touchent la jeunesse, ne lui permet pas de peser sur les décisions gouvernementales. Il prend la forme d'une assemblée représentative des Conseils Départementaux de la Jeunesse, formée d'une centaine de jeunes, ce qui rend son travail difficile.

Enfin il n'y a pas de lieu d'interministérialité sur la question des jeunes en général. La Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes (DIJ) a rapidement été cantonnée à une fonction de coordination des structures locales d'accueil et d'orientation des jeunes (missions locales et PAIO¹³) et des dispositifs d'insertion sans jamais aménager ni même stimuler une représentation des jeunes en son sein. Sa disparition en 2003 n'a fait qu'entériner un isolement progressif dans le champ de l'action publique.

Encadré 1. Les Conseils de la jeunesse en France : une organisation à trois étages¹⁴

Depuis le 12 mai 2000, le Conseil national de la jeunesse (1^{er} échelon) rassemble deux collèges : le premier est constitué d'un représentant de chacune des 70 organisations nationales de jeunesse sollicitées (associations, organisations syndicales, partis politiques, mouvements étudiants et lycéens) et le second collège est composé d'un représentant de chacun des cent Conseil départementaux de la jeunesse. Le collège des personnalités qualifiées a été supprimé. L'article 12 de la loi 2002-624 du 17 juillet 2001 portant diverses

¹³ Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation.

¹⁴ L'INJEP héberge et gère le site internet des Conseils de la jeunesse : <http://www.conseilsdelajeunesse.org>. On y trouvera donc tous les documents relatifs à l'institution et au fonctionnement des conseils. On y trouve notamment un document de synthèse : Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire [2001]

dispositions d'ordre social, éducatif et culturel institue un Conseil national de la jeunesse auprès du ministre en charge de la jeunesse. Tous les représentants qui siègent dans les conseils doivent avoir moins de 26 ans. Le site des Conseils de la jeunesse est hébergé par l'INJEP et toutes les infrastructures dépendantes du mouvement d'éducation populaire. L'INJEP propose aussi des formations pour les conseillers d'éducation populaire jeunesse chargés d'animer les conseils départementaux.

Le mode de fonctionnement démocratique des conseils départementaux (2^{ème} échelon) révèle une conception d'une citoyenneté des jeunes *encadrée* : le conseil est présidé par le préfet qui nomme 20 à 40 conseillers sur présentation du directeur de la Jeunesse et des Sports. Il est composé lui aussi de deux collèges dont un est formé des représentants des associations de jeunes et des représentants des conseils locaux de la jeunesse (3^{ème} échelon) et l'autre des membres des organisations de jeunes.

À une fonction de réflexion et de proposition dans le champ politique, s'ajoute une fonction d'organisation d'actions (rencontres locales, débats, expositions, concerts, *etc.*) qui donne à ces conseils une connotation associative. Le risque est par conséquent que les conseils perdent leur spécificité institutionnelle comme « *lieu d'échange entre les jeunes et les institutions* » (*ibid.*, p. 18) et deviennent peu à peu un nième lieu d'animation socio-culturelle.

Les conseils locaux de la jeunesse viennent compléter le dispositif de représentation de la jeunesse au niveau des municipalités. Avant la mise en place des Conseils de jeunesse par la majorité de gauche, des municipalités avaient initié des conseils d'enfants et de jeunes regroupés au sein de l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ). Ces structures ont plutôt vocation à éduquer les jeunes à la citoyenneté, en forme de galop d'essai de la participation politique et civique républicaine.

Cette infantilisation de la jeunesse contraste avec le haut degré de formalisation des processus de qualification du problème social de la jeunesse. Parallèlement à la marginalisation des organes de représentation du groupe social de la jeunesse, la structure des espaces de délibération dresse de fortes barrières à l'entrée de l'espace de construction normative des politiques publiques.

1.3. Les processus de qualification du problème social de la jeunesse : un fort coût d'entrée

Dans le champ des problèmes socio-économiques de la jeunesse, le modèle français présente deux formes d'élaboration d'un discours public sur la jeunesse : l'expertise et la consultation directe.

La forme la plus largement dominante est technico-administrative, ancrée dans le monde de l'expertise. Elle pose d'emblée la jeunesse comme objet, mis à distance par le processus d'accumulation de connaissances. Dans ce modèle, le gouvernement appelle à un expert ou un collège d'experts, voire une institution d'évaluation, chargés de faire un bilan des connaissances produites et de formuler des solutions techniques à un problème public. Dans ce modèle, on peut rassembler la plupart des rapports produits sur la « question jeune »¹⁵, du rapport Schwartz [1981] au rapport Charvet [2001] en passant par le rapport du comité d'évaluation des politiques publiques sur les adolescents en difficulté [1993]. Ces experts composent des commissions de réflexion en puisant dans leur réseau professionnel ou

¹⁵ On peut d'ailleurs faire remarquer que les rapports qui ont une entrée explicite par la classe d'âge sont rares.

institutionnel. La haute administration y tient toujours une place importante, sauf dans le cas du rapport Schwartz qui a été rédigé largement en dehors de la sphère administrative¹⁶.

Le sondage auprès des jeunes représente une autre forme (minoritaire) de construction sociale du discours sur la jeunesse. La Consultation nationale des jeunes organisée par Edouard Balladur en 1995 après les manifestations des étudiants contre le CIP en est le plus parfait exemple (Mauger, 1996). Cette consultation directe des jeunes renonce certes à la légitimité scientifique : la fonction du questionnaire est officiellement de donner la parole aux jeunes et donc de placer la politique de la jeunesse dans le champ de la démocratie directe. La composition du Comité pour la consultation nationale des jeunes va aussi dans ce sens puisque ses onze membres, des « hommes sans qualités », sont placés là en tant que « spécialistes de l'écoute et du dialogue ». Mais ce mode d'action politique ne reconnaît pas pour autant la validité politique des porte-parole des jeunes. Le double lien politique instauré avec la jeunesse, questionnaire adressé aux individus et écho différé de la parole des jeunes, se renforcent pour délégitimer la parole des porte-parole¹⁷.

Lorsque les acteurs sociaux sont invités à la table de la formulation du problème social de la jeunesse, comme c'est le cas au Commissariat Général du Plan (CGP), les groupes de jeunes y sont amplement sous-représentés. Le CGP, tout comme le Conseil économique et social particulièrement sollicité sur les questions de jeunesse, est une structure permanente organisée en commissions. Les groupes «représentants des intérêts de la nation» le sont une fois pour toute et ce statut leur permet d'être positionnés dans toutes les instances permanentes de débat. Parmi ces représentants, les associations familiales figurent en bonne place et elles se montreront toujours très concernées par les problèmes sociaux des jeunes.

Au regard de la progressive marginalisation des mouvements de jeunesse dans le débat politique, les associations de défense des familles paraissent disposer d'une écoute constante. La puissance des mouvements familiaux est une spécificité française (Chauvière, 2000a). Les organisations familiales se sont développées à la faveur des mouvements natalistes de la première moitié du XX^{ème} siècle. Cependant on doit la véritable naissance d'une représentation familiale au régime de Vichy qui, avec la Loi Gounot de 1942, reconnaît un Corps familial doté du monopole public de la représentation des familles. L'Ordonnance du 3 mars 1945 entérine cette institutionnalisation du fait familial donnant ainsi aux associations familiales, réunies dans un organe de représentation unique l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), un accès exceptionnel à la construction des politiques publiques touchant au fait familial. C'est ainsi que l'UNAF et les partenaires sociaux détiennent un quasi monopole de la consultation civile sur la question des jeunes [voir Encadré 2] renforçant ainsi l'amalgame entre intérêt de la jeune classe d'âge et intérêt des familles, entre problème de jeunesse et problèmes d'insertion.

Encadré 2. L'UNAF et l'insertion des jeunes : une pleine légitimité

1966 : l'Assemblée générale de l'UNAF soulève le problème du chômage des jeunes à la suite de quoi elle saisit le Conseil économique et social sur la question de l'emploi des jeunes. Henri Bruant, vice-président de l'UNAF, est nommé rapporteur.

¹⁶ Ici, ce sont les réseaux de l'éducation permanente autour de l'Association de Défense de l'Éducation Permanente (ADEP) qui ont été mobilisés (voir chapitre 6). Cette association a été dissoute en décembre 1991.

¹⁷ Cette mise à l'écart a provoqué d'ailleurs une fronde des organismes d'encadrement de la jeunesse traditionnellement reconnus comme des militants de la « cause des jeunes » (*ibid.*, p. 96).

1967 : l'UNAF lance une enquête nationale auprès de jeunes qui révèle, outre un taux de chômage de 9% chez les jeunes de moins de vingt ans, une mauvaise préparation des jeunes à l'école et une baisse du moral des jeunes Français les moins qualifiés.

1976 : une nouvelle enquête est lancée sur l'efficacité des mesures de lutte contre le chômage

1979 : enquête auprès des Unions Départementales des Associations Familiales (UDAF) à qui il est demandé de produire des propositions sur le thème de l'emploi des jeunes¹⁸.

1981 : le thème général de l'Assemblée Générale porte à nouveau sur le chômage des jeunes.

1983 : Roger Burnel, président de l'UNAF, est rapporteur au Comité économique et social des Communautés européennes sur la question de « l'emploi des jeunes » qui a donné lieu à un avis de ce même comité.

1987 : Jacques Bichot, économiste et président de la Fédération des Familles de France, est désigné rapporteur au Conseil économique et social d'un rapport sur *L'insertion professionnelle des jeunes*.

2001 : Hubert Brin, président de l'UNAF, rapporte au même Conseil économique et social sur le thème « Familles et insertion des 18-25 ans ». Il siège au Haut Conseil de la Population et de la Famille qui produit un avis sur « l'autonomie des jeunes adultes ».

Enfin, les travaux du Plan se déroulent dans un cadre centralisé. Les groupes les moins structurés et les plus pauvres en ressources humaines, ce qui est le cas des mouvements de jeunes qu'ils soient étudiants, institutionnalisés ou autonomes, sont pénalisés par un tel type de fonctionnement¹⁹.

2. Le problème social de la jeunesse : la solidarité en question

Cette configuration d'acteurs explique que la « politique des générations », que Louis Chauvel (1998) appelle de ses vœux, ait beaucoup de mal à voir le jour²⁰. En lieu et place d'une pensée politique de l'équité, le paradigme de la solidarité permet de se représenter l'exclusion de la jeunesse comme un problème social non conflictuel. On ne peut en effet nier qu'il y ait en France une politique de redistribution en faveur de la jeunesse. Le poids des

¹⁸ « L'emploi des jeunes, une enquête des UDAF », *Réalités familiales*, n° 28, 1^{er} avril 1981.

¹⁹ La JOC qui n'est pourtant pas l'organisation la plus démunie déplore par exemple que « *faute d'un nombre suffisant de responsables nationaux, elle n'a pas toujours pu être représentée, elle n'a pas pu assurer un travail sérieux au sein de cette commission* », Avis de la JOC, dans Charvet [op. cit., p. 423].

²⁰ De nombreux travaux ont montré qu'il existait en France aussi une inégalité dans la répartition des ressources et dans la distribution des chances entre les cohortes (voir chapitre 1). Seul Louis Chauvel pourtant soutient véritablement la thèse de la fracture générationnelle et d'une forme de spoliation larvée de la cohorte née avec la crise pétrolière. Baudelot et Establet sont plus circonspects vis-à-vis d'une thèse associée dans le contexte américain aux politiques libérales de réduction des dépenses publiques. Pour eux, les générations n'existent qu'au sein de la famille (*ibid.*, p. 67) et les différences de destinées entre les cohortes sont plus le résultat d'un « effet de période » que d'un rapport de pouvoir. Cette dernière thèse sert de socle au rapport Charvet (op. cit.) sur lequel nous reviendrons.

politiques d'insertion est là pour le prouver. Sans compter les budgets de l'Éducation nationale proprement dit, le rapport Charvet [2001, p. 101] estimait à 21 milliards de francs les dépenses en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes. Vingt-cinq milliards de francs sont venus s'y rajouter avec le programme « Nouveaux Services, Emplois-Jeunes » (NS-EJ). Ainsi 40% des jeunes actifs en 1997 bénéficiait d'une forme d'aide (*ibid.*).

Néanmoins ces politiques sont à juger pour ce qu'elles sont, à savoir des politiques d'aide à l'intégration dans un tout homogène. Les politiques d'insertion sont des interventions de début de vie active et non de génération, des politiques d'intégration et non des politiques de redistribution. On retrouve donc des argumentaires solidaristes à chaque fois que se mettent en place des politiques d'insertion massives orientées vers le traitement social du chômage de la jeune classe d'âge. Deux moments de l'histoire des politiques d'insertion ont particulièrement attiré notre attention : les Pactes en faveur de l'emploi des jeunes en 1977 et la loi de 1997 qui crée les emplois-jeunes. Ce sont des moments forts de la vie législative durant lesquels le sort de la jeunesse a été débattu par les élus. Ce sont aussi unes des rares mesures qui s'adressent en théorie à l'ensemble des jeunes²¹. Nous donnons à voir la continuité dans les constructions argumentatives permettant de justifier une prise en charge spécifique de la jeunesse. Il s'agit en effet principalement de mettre en scène les risques sociaux dont les jeunes sont porteurs lorsqu'ils sont désœuvrés. Pendant les années quatre-vingt-dix, les inégalités intergénérationnelles deviennent une véritable préoccupation publique. Mais, telles qu'elles sont formulées dans la sphère publique, ces inégalités demeurent largement cantonnées au domaine de l'emploi : on y remet en cause la gestion des âges à la française dans les entreprises. Tout conflit intergénérationnel est désamorcé, d'abord parce que l'État vient compenser l'exclusion sélective dont sont victimes les jeunes sur le marché du travail²² par la création d'emploi, puis en présentant la précarisation des conditions d'emploi des jeunes comme un « effet de période » mécanique et non le résultat politique d'un compromis social défavorable à la jeune génération.

2.1. La jeunesse comme groupe à risque social

Il s'agit d'abord de « faire une place » aux jeunes dans un processus normal d'intégration de l'individu au sein d'un tout social. L'exclusion de la jeunesse se confond alors avec les difficultés d'accès à l'autonomie ou les difficultés de l'entrée dans la vie adulte. Il ne s'agit pas d'un problème collectif de génération mais plutôt d'un problème individuel d'âge de la vie à une mauvaise période. C'est cette vision que recouvre le terme d'« insertion des jeunes ». Les difficultés d'emploi appliquées à ce moment délicat de l'âge de la vie font craindre une déstabilisation d'abord personnelle puis collective porteuse de désordre social.

2.1.1. La mise en forme statistique de l'âge d'insertion

Depuis le milieu des années soixante-dix, on assiste à une progressive normalisation du chômage d'insertion, normalisation à laquelle participe l'observation statistique régulière.

Très tôt, Laurent Thévenot a soulevé le problème de la « jeunesse difficile » (Thévenot, 1979) qui oppose une résistance certaine au désir de classement et de mesure du statisticien. Pour lui, les difficultés de saisie de cette population tiennent aux caractéristiques de cet âge de la vie et à l'usage de la main d'œuvre juvénile :

²¹ Nous verrons dans le chapitre 6 que la particularité des mesures d'insertion en France est justement d'associer le critère d'âge à celui du niveau de formation.

²² L'exclusion sélective est le terme employé par Garonna et Ryan (1989) pour désigner le modèle de régulation du marché du travail (compromis salariaux et relation formation-emploi principalement) qui tend à renforcer la place des *insiders* au détriment des *outsiders* (les jeunes).

« la spécificité de leur position tient plutôt à leur absence de position nette, à leurs attaches multiples, à leur circulation entre les catégories statistiques. Ainsi déjouant une des oppositions qui structurent le plus profondément la représentation sociale que produit le statisticien, celle qui sépare les « inactifs » des « actifs », les jeunes, loin d' « entrer dans la vie active » par le franchissement d'un seuil, d'une porte qui sépareraient deux conditions comme le suggère la figuration statistique de la matrice de passage, se trouvent plutôt prisonnier d'un tourniquet, d'une porte à tambour en rotation permanente » (ibid., p. 4).

Avec la mise en place des enquêtes longitudinales, le CEREQ vient confirmer cette analyse tout en contribuant à l'institutionnalisation de la phase d'insertion comme phase hors-norme [voir Encadré 3]. Si la première enquête du CEREQ est encore tributaire d'un raisonnement en termes de classes d'âge (CEREQ, 1970)²³, très vite, il apparaît que le fait prépondérant dans la compréhension de l'entrée dans la vie active des jeunes n'est pas tant leur âge que le temps qui s'écoule après la sortie du système de formation initiale. La première enquête de cheminement est lancée en 1980 sur la promotion des sortants de niveau V de 1975²⁴. Ses caractéristiques sont doubles par rapport aux enquêtes d'insertion réalisées jusqu'alors²⁵ : d'une part, elles offrent un horizon d'insertion plus lointain (à 5 ans au lieu de 9 mois) considéré comme donnant une vision plus juste de l'insertion ; d'autre part elle permet de dévoiler l'enchaînement des situations entre la date de sortie (T) et le terme choisi comme référence (T + 5). Grâce à l'enquête de cheminement rétrospective mois par mois, on obtient une vision continue du processus individuel et non des informations instantanées sur la rentabilisation du produit scolaire.

Encadré 3. LE CEREQ et l'Observatoire National des Entrées dans la Vie Active (ONEVA)²⁶

Le CEREQ est créé en 1970 sous l'impulsion de l'intergroupe « Formation-qualification professionnelles » qui mène les travaux préparatoires du VI^e Plan en 1969-1970. Cet intergroupe, qui rassemble des représentants des ministères du travail et de l'éducation nationale ainsi que de l'administration de la formation professionnelle, dessine un espace pour l'étude de la relation formation-emploi : *« il faut comprendre comment s'opère le passage de la formation à l'emploi, apprécier la contribution des différents types d'enseignement, initial et continu à la formation de la main d'œuvre »* (Affichard, Gensbittel, 1984, p. 61). Les travaux préparatoires du VII^e Plan en 1975 s'éloignent du schéma adéquationniste en traitant expressément de l'insertion professionnelle des jeunes comme un module particulier.

Créé en 1975 par le CEREQ, l'ONEVA s'inscrit tout d'abord dans le projet planificateur de l'État. Il est pensé comme un instrument de rationalisation de la relation formation-emploi permettant de mesurer l'efficacité de l'appareil de formation des jeunes et notamment de l'enseignement professionnel en plein développement. La première enquête

²³ La notion d'insertion s'entend déjà dans un sens diachronique mais se restreint au parcours *dans* l'entreprise, l'objectif de cette étude étant de mesurer le maintien du handicap lié au manque de formation professionnelle dans le début de carrière des jeunes. Cette étude devait selon les auteurs *« contribuer à la définition de mesures de compensation ou d'accompagnement susceptibles de pallier les insuffisances souvent dénoncées »* (CEREQ, 1972, p. 106).

²⁴ Les premiers résultats sont publiés en 1983 (Maréchal, Viney, 1983).

²⁵ Après la décentralisation des enquêtes d'insertion vers les rectorats en 1983, les enquêtes de cheminement deviendront la principale activité du département Entrée dans la vie active.

²⁶ Voir Affichard et Gensbittel (1984) ; Mansuy (1995) ; Mansuy (2001).

préparatoire d'insertion menée par le service statistique du ministère de l'éducation nationale le sera en 1969 auprès des élèves de Brevet d'Études Professionnelles (BEP).

L'étude du passage des jeunes de l'école à la vie active a été pensée autour d'un triple objectif : a) étudier les phénomènes de déclassement (substitution entre niveaux) et les concurrences entre filières, b) relier l'analyse de l'insertion des jeunes à l'ensemble des mouvements d'allocation de la main d'œuvre aux emplois, c) répondre au souci des formateurs et des professionnels de l'orientation sur les débouchés de leurs formations, le CEREQ étant rattaché à ses débuts à l'Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions (ONISEP).

L'ONEVA s'est développé autour de deux types d'enquêtes : les premières enquêtes, dites d'insertion, sont focalisées sur l'accès à l'emploi à court terme (9 mois après la sortie) ; elles sont complétées par des enquêtes de cheminement qui interrogent les débutants quasiment 5 ans après leur sortie du système scolaire à l'aide d'un questionnaire rétrospectif. Ainsi la première enquête de cheminement a-t-elle été menée en 1980 auprès des sortants de CAP-BEP de l'année 1975. Dès la création de l'ONEVA, est affirmée la nécessité de dépasser le moment de la prise de contact avec le monde du travail pour s'intéresser aux premières années de la carrière (Pottier, 1992, p. 261).

Jusqu'à l'enquête menée en 1996 auprès de la génération des sortants de 1992, les enquêtes étaient toujours segmentées par niveau de formation. Ainsi chaque année, on interrogeait des sortants de niveaux différents.

Parallèlement à cette activité centrale d'enquête de cheminement, l'ONEVA a développé un panel de suivi annuel de la situation professionnelle de jeunes sortis de l'enseignement secondaire et d'apprentissage (cohorte 1986 et cohorte 1990)²⁷.

La première enquête de cheminement portant sur les sortants de CAP-BEP fait ressortir une chronologie de cette phase d'insertion en trois étapes (Maréchal, Viney, 1983) : une première étape est celle de la première embauche ; pour la cohorte de 1975, elle dure environ 14 mois ; une seconde étape voit un nombre important de jeunes gens quitter leur emploi pour partir au service militaire alors que les femmes continuent à avoir une activité croissante (22 mois). La troisième étape correspond au retour des garçons du service militaire alors que les jeunes filles abandonnent leur emploi pour raison de charge familiale (24 mois).

Le dispositif statistique tend à faire du chômage des jeunes un chômage particulier : le « chômage d'insertion » ne suivrait pas les mêmes lois que le chômage adulte. Ainsi, les experts du CEREQ jugent-ils que *« utilisé en tant que tel, [le taux de chômage] ne renseigne pas sur la structure du chômage des différentes catégories de jeunes »* (ibid., p. 55). Dès le début des années quatre-vingt, des chercheurs s'appuyant notamment sur les premiers résultats des travaux longitudinaux soulignent le fait que certaines spécialités peuvent conduire rapidement à des emplois peu stables alors que d'autres produisent des effets plus positifs mais à plus long terme (Viney, 1983). Des travaux ultérieurs viendront confirmer que *« le moyen terme ne confirme pas toujours le court terme »* (Vergnès, 1994), du moins pour le chômage²⁸. La toute relative fiabilité de l'indicateur du taux de chômage instantané à 9

²⁷ Nous reviendrons sur ce panel des jeunes sortants de l'enseignement secondaire dans le chapitre 6.

²⁸ Jean-Frédéric Vergnès montre en effet que pour le statut d'emploi (CDI, CDD) en revanche, la situation en fin de période est bien statistiquement liée aux difficultés durant le processus d'insertion (et non seulement de la situation en début de période).

mois pour rendre compte de la qualité de l'insertion des individus découle des caractéristiques propres à cet âge de la vie : une même situation de chômage peut s'interpréter comme un chômage d'attente ou une rotation élevée dans l'emploi. Dans cette période consacrée à la quête, un indicateur construit dans un contexte et pour des populations stables n'a pas grand sens.

Avec le développement massif des mesures d'insertion, les indicateurs classiques du chômage deviennent de plus en plus délicats à manier pour les jeunes. Les panels de sortants de l'enseignement secondaire font en effet état du poids que représentent les mesures dans la gestion du non-emploi des jeunes²⁹ qui du même coup échappent au chômage de longue durée³⁰ « pur » (Pottier, Viney, *op. cit.*). Pour les niveaux de diplômes intermédiaires du moins, c'est bien plus le chômage récurrent qui les menace. Le dispositif de l'ONEVA a contribué à faire du chômage d'insertion un chômage aux marges du chômage « typique »³¹ mais aussi à en faire un chômage « normal » de cet âge de la vie, propre à la phase de l'insertion.

Cette visualisation des trajectoires et de leur sinuosité correspond à la singularisation de la jeunesse. Elle apparaît comme une période qui ne peut être abordée avec les outils cognitifs de l'âge adulte³². Les enquêtes de cheminement ultérieures ne feront que renforcer la vision chaotique des parcours vers l'emploi non seulement sous le coup de la multiplication des situations possibles mais aussi sous l'effet de la sophistication des outils statistiques³³. Au fil du temps, la mesure de l'insertion ira en se complexifiant sans qu'une définition de l'insertion avec des indicateurs stables et faisant consensus ne puisse vraiment émerger (Vincens, 1997 ; Vincens, 1998).

L'enquête « Génération 1992 » analysant pour la première fois simultanément les trajectoires de l'ensemble des niveaux de sortie, marque une autre étape dans la mise en forme statistique de l'âge d'insertion. À cette occasion, Henri Eckert propose un indicateur unique et endogène permettant de juger de l'insertion d'une cohorte, à savoir la disproportion entre accès et retraits d'emplois. Cette dernière « *devrait aller en s'atténuant et déboucher sur une situation nouvelle, dans laquelle ces mouvements tendent à s'annihiler. C'est à partir de ce moment-là seulement que la cohorte pourra être considérée comme insérée dans l'activité économique officielle* » (Eckert, 2001, p. 97). Pour Henri Eckert l'avantage de sa méthode repose sur le fait que « *le jugement s'appuie sur des critères strictement endogènes, produits par le comportement de la cohorte et n'appelle aucune comparaison avec une population de référence* » (*ibid.*, p. 104). Cet indice permet dans un second temps de discriminer les trajectoires et les groupes sociaux en faisant apparaître des différences de « performance

²⁹ Zilberman note dans son étude que 70% de sa cohorte de sortants de l'enseignement secondaire a participé à une mesure dans les trois ans suivant leur sortie (Zilberman, *op. cit.*).

³⁰ Dans leurs études, les auteurs retiennent comme indicateur d'exclusion, le chômage de plus de trois mois trois ans et demi après la sortie du système scolaire.

³¹ Du fait de la diversification des formes de chômage et de la sophistication des outils statistiques qui les font exister, le « chômage typique » lui-même perd de sa réalité (Demazière, 1992a).

³² Voici comment deux chargés d'étude du CEREQ présentent leurs résultats dans un *Bref*: « *La multiplication des situations intermédiaires entre l'emploi et le chômage accroît encore les difficultés d'interprétation du taux de chômage des jeunes et rend très hasardeuses les comparaisons avec le taux de chômage des adultes, moins concernés par le développement des diverses formules d'aide à l'insertion* » (Fournié, Grando, 1995, p. 1).

³³ L'enquête Génération 1992 fait apparaître que les jeunes connaissent jusqu'à dix-neuf situations différentes en près de cinq ans (Céreq-Bref n° 149, 1999).

d'insertion »³⁴. L'effort de ces spécialistes de l'insertion tend donc vers la constitution d'une norme autoréférentielle de l'insertion qui a pour conséquence de la naturaliser.

La fin des années quatre-vingt correspond aussi à un «travail de systématisation» (Nicole-Drancourt, 1996) dans l'analyse statistique de l'insertion notamment par l'élargissement du champ d'étude : l'INSEE examine à travers son Enquête sur l'entrée dans la vie (1992) les processus d'accès aux différents statuts et modes de vie caractéristiques de la vie adulte.

Cette mise en forme statistique particulièrement poussée de l'âge d'insertion notamment dans le champ professionnel est indissociable de l'extraordinaire main mise de l'État sur les problèmes des jeunes. Les appareils statistiques d'État encadrent ainsi fortement la production d'une pensée sociale de la jeunesse comme phase consacrée à l'insertion.

Si le chômage est en effet considéré comme une crise sociale, les jeunes sont unanimement présentés comme des victimes. Le niveau du taux de chômage des jeunes de 16-24 ans sert de baromètre du malaise social de la jeunesse, les poussées de chômage étant considérées comme une mise en danger plus globale de la société. En effet, ils sont dans une phase du développement psychique qui les surexpose aux troubles psychologiques et comportementaux. Le chômage comme première expérience du marché du travail est supposé être déstabilisateur. L'intervention publique centrée sur les jeunes se justifie donc dans une perspective conséquentialiste, en référence aux conséquences à la fois individuelles et sociales du chômage des jeunes.

2.1.2. La déstabilisation psychologique en début de vie

L'encadrement de cet âge de la vie se justifie dans une perspective conséquentialiste des conditions socio-économiques qui sont faites aux jeunes. C'est ce répertoire qui prédomine dans les politiques effectives de la jeunesse de ces trente dernières années en France : la catégorie «jeunesse» dans l'action publique oscille de fait entre la figure de la « victime » et celle du « délinquant » (Labadie, 2001). Ce sont des indémodables des politiques sociales même si ces modes de traitement peuvent connaître différentes déclinaisons.

Les discours politiques sont marqués par le règne de la subjectivité, du vécu du chômage par les jeunes eux-mêmes à un âge jugé particulièrement fragile. Dans le paradigme de la solidarité, les jeunes ne sont pas responsables de leur sort : ils sont des victimes expiatoires des dérèglements socio-économiques. La jeunesse est un moment de l'âge de la vie assimilé à l'enfance et la faiblesse et ce pour deux raisons : d'une part, placés dans une situation (économique) dans laquelle ils sont *incapables* de subvenir à leurs besoins, ils sont ramenés à l'état d'enfant comme figure idéal-typique de l'assisté méritant. D'autre part, le jeune, lorsqu'il aborde la vie active est plus susceptible d'être fragilisé par l'épreuve du chômage qu'un individu qui a déjà pu faire ses preuves.

Dans l'arène centrale de la délibération politique, l'Assemblée nationale, les politiques d'insertion sont justifiées par la crainte qu'un sentiment d'inutilité sociale s'empare des jeunes. Comment pourrait-il en être autrement alors que l'intégration dans la division du travail constitue le parangon de la citoyenneté ?

³⁴ Cet objectif est sous-jacent aux enquêtes d'insertion comme nous le montrerons dans le chapitre 6.

L'argument souvent utilisé pour dramatiser le problème du chômage des jeunes est donc que le chômage serait particulièrement traumatisant en début de vie active :

« Dès le départ de la vie active, ce sont l'inquiétude de la recherche d'emploi, la pauvreté de l'ambition professionnelle, à moins d'illusions vite détrompées, la perspective de travail au niveau le plus bas par manque de qualification, avec des offres d'emplois d'attente peu rémunérés, et des chances de promotion compromises ; plus encore, la perte de cette qualité essentielle de la jeunesse qu'est l'enthousiasme ; les jeunes risquent d'être découragés dès l'adolescence, d'autant plus qu'ils ont à affronter l'épreuve psychologique de l'entrée, souvent trop précoce dans un milieu du travail dominé par le monde adulte »³⁵.

La référence au terme de « l'adolescence », ou tout simplement à l'âge des individus³⁶ et aux qualités psychologiques qui y sont associées, témoignent de l'ancrage de la rhétorique conséquentialiste actuelle dans le paradigme psychosociologique. Chantal Nicole-Drancourt (Nicole-Drancourt, 1996) montre qu'en France, ce paradigme a constitué un vivier d'hypothèses causales du chômage des jeunes. Mais il apparaît qu'il est aussi de nature à permettre une mobilisation spécifique de la communauté nationale sur les jeunes en particulier. En effet, il faut bien justifier que le gouvernement donne la priorité aux jeunes dans ce chômage dont on dit par ailleurs qu'il gagne toutes les couches de la société. Si le gouvernement s'intéresse au drame des jeunes en priorité, c'est parce que *« celui-ci est d'autant plus atroce lorsque l'exclusion a lieu au départ de la vie »³⁷*. En effet, *« quoi de plus traumatisant que d'entrer dans l'âge adulte en étant demandeur d'emploi ? »³⁸*.

Ce pré-savoir psychosociologique se mêle au sens commun qui prend conscience du contraste entre la fougue ou *« l'enthousiasme »* de la jeunesse et le chômage assimilé à de l'inactivité. Voici comment une député centriste (UDF) justifie le troisième pacte pour l'emploi en 1979, mettant en balance les vécus du chômage des travailleurs licenciés et des débutants :

« Certes³⁹ il est toujours douloureux pour un travailleur, quel que soit son âge, de se trouver brutalement privé de son emploi et condamné, contre sa volonté, à une inaction déprimante. Mais cette inaction est particulièrement pénible, voire tragique pour un jeune, parvenu à l'âge d'occuper sa première place sur l'échiquier de la vie professionnelle : pour lui, manquer son entrée dans la vie avant même d'avoir pu exercer la moindre activité, équivaut à une condamnation au repos forcé, à une oisiveté prolongée. La crainte de ne pouvoir « trouver du travail », comme on dit communément, crée un véritable

³⁵ Henri Bruant, *Situation de l'emploi des jeunes*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, J.O. du 5 août 1967, Avis et rapports du Conseil économique et social, p. 602. Le commentaire de l'UNAF dont Henri Bruant est le porte-parole insiste tout particulièrement sur « les effets immédiats », mais aussi sur le long terme, de la situation de chômage sur les jeunes et leur famille : *« une telle situation peut provoquer [...], chez les jeunes, une impression d'inutilité sociale et de découragement qui en s'aggravant pourrait risquer de saper l'un des fondements de notre société »* (ibid., p. 866).

³⁶ *« Quand on a dix-sept, dix-huit ou vingt ans, le chômage, c'est découvrir tout d'un coup qu'on est en train de gâcher sa vie »*, Pierre Zarka, groupe PCF, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 6 juin 1978, J.O. de l'Assemblée Nationale (A.N.), *Compte-rendu des débats* (C.R.), du 7 juin 1978, p. 2536.

³⁷ Antoine Gissinger, groupe RPR, lors des débats sur le second pacte pour l'emploi en 1977. Cf. Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 6 juin 1978, J.O. A.N., C.R., du 7 juin 1978, p. 2527.

³⁸ Robert Boulin, ministre du travail et de la participation, Débats à l'Assemblée nationale, 2^e séance du 19 juin 1979, J.O. A.N., C.R., du 20 juin 1979, p. 5306.

³⁹ Souligné par nos soins.

malaise chez de nombreux jeunes. Elle justifie pleinement à elle seule les mesures proposées par le gouvernement, dans le troisième pacte pour limiter les effets du mal, sinon le supprimer et aider les jeunes qui entrent dans la vie active à réussir leur passage du stade de la préparation à celui de la réalisation »⁴⁰.

En 1997, soit vingt ans plus tard, lors de la discussion du projet de loi sur les emplois-jeunes, le même schéma se répète :

« En effet la situation dramatique que vivent tous ceux qui sont exclus de l'emploi est d'autant plus insupportable qu'il s'agit de jeunes qui devraient avoir tout l'avenir devant eux »⁴¹.

Dans ce répertoire argumentatif, les conséquences sociales de l'anomie sont à craindre. L'exclusion de la jeunesse prend alors la forme d'un fléau social.

2.1.3. Les menaces de fléau social

La seconde étape du raisonnement consiste à établir le lien entre les conséquences individuelles du chômage et les conséquences sur la société. On distingue deux modes d'articulation logique : la contagion psychique et l'atteinte à l'ordre public.

Le mal social peut émerger sur un modèle de la diffusion que n'aurait pas renié Gabriel de Tarde⁴². Il gagne par cercle concentrique d'abord l'individu, puis la famille et enfin toute la société :

« Cette préoccupation majeure qu'est le chômage pollue l'avenir des jeunes ainsi que le présent des parents et même des grands-parents qui sont parfois obligés d'accompagner leurs enfants et petits-enfants. Il déstructure non seulement les plus solides mais également les familles. Plus grave encore, ce fléau qui parfois enflamme nos quartiers populaires fait régner un sentiment d'insécurité chez de nombreux Français »⁴³.

L'imaginaire de la contagion se mêle à la logique économique. Non seulement les familles sont touchées mais :

« la précarité de leur situation va même jusqu'à sensibiliser les amis, les proches : quand une famille est en situation précaire, ce sont dix autres qui se sentent menacées [...]. Donnez un emploi aux enfants des familles ainsi exposées et vous libèrerez de l'anxiété des millions de Français [...] La

⁴⁰ Francisque Perrut, groupe UDF, *ibid.*, p. 5302.

⁴¹ Maxime Gremetz, groupe PC, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 15 septembre 1997, *J.O. A.N., C.R.*, du 16 septembre 1997, p. 2955.

⁴² Gabriel de Tarde, contemporain de Durkheim, voyait dans l'articulation de processus psychiques individuels le fondement des faits sociaux. On ne peut certes pas, du point de vue de l'explication des liens entre le micro et le macro, entre l'action individuelle et le fait social, rapprocher Tarde du paradigme de la solidarité. Il s'agit d'ailleurs là moins d'un principe de justification de l'action que d'une tentative d'illustration du conséquentialisme.

⁴³ Gilberte Marin-Moskovitz, groupe les Verts, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du lundi 15 septembre 1997, *J.O. A.N., C.R.*, du 16 septembre 1997, p. 2952.

confiance [...] rime avec la relance [...] L'État investit dans sa jeunesse, le retour sur investissement pourrait être considérable »⁴⁴.

La délinquance est le second mode de déstabilisation sociale à partir des conséquences individuelles du chômage des jeunes :

« Au-delà des statistiques, chacun, parce qu'il a des visages pour l'illustrer, connaît la désespérance des jeunes de certains quartiers, qui depuis des années passent de stages en petits boulots, des jeunes qui sont parfois incapables de se projeter dans l'avenir, même à quelques jours et dont certains tombent dans la délinquance »⁴⁵.

On retrouve donc paradoxalement la jeunesse « dangereuse » au sein d'un paradigme qui *a priori* déresponsabilise les individus. La délinquance apparaît comme un risque dérivé du risque de chômage et à ce titre elle perd de sa charge morale. En revanche, elle conserve toute sa puissance mobilisatrice. Le danger que représente cette jeunesse à la dérive interpelle la société tout entière. Aussi, comme le soulignait Martine Aubry lors des débats sur les emplois-jeunes, « *quand on crée du lien social, quand on s'occupe des plus fragiles, on permet à notre société de fonctionner mieux* »⁴⁶.

Cette conjonction des conséquences individuelles et des conséquences sociales a été sans doute encore plus évidente en France qu'au Québec puisqu'en France, les jeunes semblaient retourner leur mal-être contre la société elle-même sous la forme de « violences urbaines ». On ne peut en effet dissocier la mise à l'agenda du problème de l'exclusion professionnelle des jeunes et la montée en puissance des politiques d'insertion en France de la médiatisation des « rodéos » aux Minguettes dans la banlieue lyonnaise⁴⁷. Il faut noter aussi que la lettre de commande du Premier ministre adressée à Bertrand Schwartz (10 juin 1981) pour lui demander de poser les bases d'une politique d'insertion professionnelle des jeunes a précédé de peu l'installation de la commission Bonnemaison (28 mai 1982) chargée de réfléchir à une politique de prévention de la délinquance. La corrélation entre le mal d'autrui et la mise en danger de la société n'en a été que plus frappante. Cette simple association entre la surreprésentation des jeunes dans le chômage et des actes menaçant l'ordre public suffit à justifier une politique publique spécifique pour les jeunes « désœuvrés ».

Il s'agit d'aller « *au-delà des statistiques* » froides, dans le monde des images et des figures familières :

« Au-delà des chiffres [577 000 chômeurs de moins de 25 ans], il y a les conséquences que nous connaissons tous [...] sur la santé, sur les rapports

⁴⁴ Claude Bartolone, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, *ibid.*, p. 2926.

⁴⁵ Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, *ibid.*, p. 2923.

⁴⁶ Martine Aubry, *ibid.*, p. 2920.

⁴⁷ Ces échauffourées entre des jeunes de la banlieue lyonnaise et la police ont agité la presse tout l'été de l'année 1981. On note cependant que la menace d'une explosion de violence est agitée bien avant les « évènements » des Minguettes. À gauche, la députée communiste du Gard, Adrienne Harvath dénonçait des « *situations [qui] favorisent naturellement la délinquance* » (Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 6 juin 1977, *J.O. A.N.*, C.R., du 7 juin 1977, p. 2536). Pour Jean Royer, groupe UDF, « *ces jeunes risquent de voir s'étioler leur capacité de discipline personnelle, et l'on peut craindre des les voir s'agiter, se désespérer et tomber dans la délinquance partielle* » (Débats à l'Assemblée nationale, 2^e séance du 19 juin 1979, *J.O. A.N.*, C.R., du 20 juin 1979, p. 5292).

sociaux, sur la vie de famille, sur l'équilibre psychique, sur la citoyenneté. Lentement mais irrémédiablement, un tissu social se déchire »⁴⁸.

« Attendre chez les parents un appel téléphonique de l'agence d'intérim pour, parfois, quelques heures seulement de travail, effectuer de longues démarches souvent infructueuses empêche tout projet d'avenir professionnel, familial, individuel »⁴⁹.

On ne peut associer précisément d'action particulière à ce type de justification : il est en quelque sorte universel car il intime les autorités d'agir sans dicter une quelconque façon de le faire. Tourné vers les conséquences plutôt que vers les causes, un seul mot d'ordre en découle : « faire *quelque chose* ».

En France, les politiques de jeunesse se limitent donc bien souvent à des politiques d'intégration qui sont avant tout des politiques de prévention des risques sociaux. Le débat public sur le chômage des jeunes est largement dominé par ce paradigme, le problème de l'emploi occupant entièrement l'espace de la réflexion sur la jeunesse et sa place dans la société. Si l'urgence d'une intervention est particulièrement ressentie au début des années quatre-vingt, le répertoire conséquentialiste est régulièrement mobilisé par les pouvoirs publics dans les moments de mise en œuvre de politiques d'emploi pour les jeunes dans leur globalité. L'emploi des jeunes peut apparaître en soi comme un « *besoin non satisfait* »⁵⁰ qui justifie l'« insertion protégée » dans le secteur non marchand (Lefresne, 1999, p. 373). Les grandes poussées du chômage des jeunes sous les gouvernements de gauche ont été suivies systématiquement de vastes programmes de création d'emplois pour les jeunes. Les Travaux d'Utilité Collective (TUC) créés en 1984 et les emplois-jeunes en 1997 sont un exemple frappant de cet usage solidariste de l'emploi public à la fois du point de vue des services rendus aux usagers et du point de vue de la protection des jeunes chômeurs. La coïncidence presque parfaite entre les chiffres annoncés du nombre de création d'emplois pour les jeunes et du nombre de jeunes chômeurs⁵¹ rend bien compte de la logique du besoin qui préside à l'élaboration de cette politique.

2.2. Générations et politique de création d'emploi

La cible des jeunes découle évidemment aussi du constat de leur surexposition au chômage par rapport aux adultes et pas seulement du nombre absolu de jeunes chômeurs. Ce n'est donc pas seulement en fonction de conséquences prévisibles du chômage sur cette catégorie particulière de travailleurs que les dirigeants justifient leur action mais aussi en fonction du problème économique que ce sur-chômage révèle. La politique de création d'emploi permet par ailleurs de sortir d'un « dilemme éthique » qui opposerait jeunes et adultes dans l'accès aux ressources.

⁴⁸ Noël Mamère, groupe les Verts, *ibid.*, p. 2957.

⁴⁹ Muguette Jacquaint, groupe PC, *ibid.*, p. 2947.

⁵⁰ Alfred Recours, députée P.S. jouait ainsi sur les termes du projet de loi relatif aux emplois-jeunes qui visait la création d'activité pour les jeunes dans le domaine des besoins non satisfaits, notamment par le marché. Cf. Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du lundi 15 septembre 1997, *J.O. A.N.*, C.R. du 16 septembre 1997, p. 2957.

⁵¹ Le nombre de stages TUC en stock culmine à 250 000 en 1986 (voir chapitre 7). En 1985, le dispositif couvrait un tiers des jeunes chômeurs de moins de 22 ans inscrits à l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). Les annonces précédant le dépôt du projet de loi faisaient mention de 350 000 emplois-jeunes dans le secteur public et de 300 000 emplois dans le secteur privé pour un total de 600 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans inscrits à l'ANPE (Source : *Le Monde*, 14 mai 1997). Finalement, seuls les emplois dans le secteur non marchand ont été conservés dans la loi.

2.2.1. Une politique d'évitement des choix tragiques : la création d'emploi

Les politiques d'insertion des jeunes à la française dans leur mode de justification tentent de concilier les intérêts des différentes générations et d'éviter ainsi de faire des choix distributifs entre les générations. C'est contre l'option du sacrifice (des adultes ou des « vieux » au profit des jeunes) que se construisent la plupart des politiques de classes d'âge⁵². En France, il semble donc impensable de faire jouer les générations les unes contre les autres et certainement pas dans l'emploi. Pour éviter ce piège destructeur de la solidarité intergénérationnelle, il faut éviter de créer une situation de partage des richesses (ou des emplois) qui impliquerait un choix tragique entre le chômage de l'un et le chômage de l'autre. La création d'emploi permet de sortir de ces dilemmes éthiques. Elle peut résulter de plusieurs mécanismes. Dans un marché du travail de l'offre, on peut considérer que ce sont les caractéristiques de l'offre de travail (son prix ou sa productivité) qui représente un frein à l'emploi. On peut aussi favoriser la création d'emplois en agissant sur le comportement d'activité ou encore en partageant le volume global d'heures travaillées. Toutes ces politiques tendent à conforter un compromis optimal entre les différentes générations qui, si possible, n'entame le bien-être d'aucune.

Les handicaps sont moins le signe d'une inégalité ou d'une injustice que d'un problème : celui de la formation d'abord, celui de l'expérience professionnelle ensuite. La surexposition des jeunes au risque de chômage révélé par l'écart à la norme de chômage serait le signe d'un dysfonctionnement, d'un problème qui met en cause le système social et économique dans son ensemble. Les travailleurs plus expérimentés qui ont un taux de chômage proche de la moyenne ne nécessitent pas une intervention particulière puisqu'ils n'ont apparemment pas de problèmes particuliers. Les jeunes en revanche accusent un surchômage tel que l'on ne peut être qu'interpellé par le phénomène. C'est bien qu'il y aurait un problème particulier aux jeunes. Aussi les politiques d'insertion des jeunes centrées sur les jeunes ne sont-elles pas véritablement envisagées dans une optique distributive. Il ne s'agit pas de redistribuer le poids du chômage entre les jeunes et les adultes mais simplement de lever les freins (spécifiques) à l'emploi des jeunes.

Les jeunes se différencient des travailleurs moins exposés au risque du chômage c'est la formation professionnelle ou son équivalent l'expérience professionnelle. L'accent mis sur la formation professionnelle des jeunes est paradoxalement une première réponse au handicap juvénile. En France, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont construit une sorte d'équivalent général entre l'expérience professionnelle et la formation professionnelle initiale qui est la qualification. Si les jeunes débutants et les licenciés économiques ne sont pas à égalité, c'est que les jeunes n'ont pas la formation professionnelle qui leur permettrait de compenser ou de rattraper l'expérience professionnelle des anciens. L'expérience professionnelle construit la qualification professionnelle qui peut être acquise aussi par la « formation professionnelle ». Dit autrement : la qualification, détachée de l'organisation du travail pour être transportée sur le marché, peut s'obtenir soit par l'expérience, soit par la formation. Cette mise en équivalence de l'expérience et de la formation professionnelle rejoint de ce fait l'interprétation scolaire de la crise de l'emploi des jeunes comme « manque » ou « inadéquation » de la formation. Si la qualification professionnelle peut s'acquérir à l'école, le problème du chômage des jeunes devient celui des jeunes non qualifiés. La tare de l'âge est relativisée par l'atout scolaire. La notion de qualification permet de mettre en

⁵² On citera là encore Martine Aubry lors du débat sur les emplois jeunes qui, pour contrer les arguments du RPR sur un favoritisme déplacé à l'égard des jeunes, choisit une sortie par le haut en arguant du fait que « *ces emplois-jeunes vont demander de l'encadrement donc des créations d'emploi pour les adultes* », Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, Débats à l'Assemblée nationale, 3^{ème} séance du lundi 15 septembre 1997, *J.O. A.N., C.R.*, du 16 septembre 1997, p. 2985.

balance la technicité, l'efficacité industrielle et scientifique objectivée dans le niveau de diplôme acquis par les jeunes d'un côté, et les capacités professionnelles développées au fil du temps par les plus âgés de l'autre.

Puis l'expérience acquise en situation de travail est peu à peu apparue comme irremplaçable. Deux types de politiques sont alors possibles : par une intervention directe sur le marché du travail, l'État compense la baisse de productivité due au manque d'expérience des jeunes par une aide aux entreprises chargées de les embaucher. Ce modèle de « l'insertion incitée » (Lefresne, 1999, p. 373) permet ainsi l'amélioration de la position concurrentielle par une contrepartie en équivalent monétaire versé à l'employeur [voir Encadré 4].

Encadré 4. Des aides à l'embauche sans contrepartie de formation en France

Les trois Pactes nationaux pour l'Emploi (1977-1981) s'inscrivaient pour une part dans un dynamique pure de subvention (Lefresne, 1999, p. 224) comme contrepartie de l'inexpérience des jeunes. Une partie de l'action était en effet tournée vers l'aide forfaitaire à l'embauche et l'exonération de charges sans obligation de formation (notamment pour les jeunes sortis du système de formation depuis plus d'un an).

Le Stage d'Insertion à la Vie Professionnelle (SIVP) inscrit dans les accords interprofessionnels du 26 octobre 1983 avait aussi pour fonction de permettre aux jeunes entre 16 et 22 ans d'acquérir une première expérience professionnelle. Les stages ne faisaient en effet l'objet d'aucune validation ou codification.

Le recentrage des SIVP sur les jeunes chômeurs de longue durée en 1988 est prolongé par la création des Exo-Jeunes en 1991 également focalisés sur les jeunes les plus défavorisés.

L'Aide au premier emploi des jeunes (1994) offre des exonérations de charges pour l'embauche d'un jeune 16-25 ans quel que soit son niveau de formation.

Les emplois-jeunes, créés en 1997, relèvent fondamentalement de cette logique d'âge dans la mesure où la contrepartie formation est facultative. Ils associent un ciblage sur employabilité et un critère de première expérience en permettant à des jeunes de 26 à 30 ans ne remplissant pas les conditions d'activité pour bénéficier de l'assurance chômage d'y accéder.

Il faut toutefois souligner que même lorsque les politiques de l'emploi visent à compenser le handicap relatif des jeunes par l'offre d'une première expérience, elles sont le plus souvent qualifiées dans un registre solidariste pour lesquels l'inégalité (des chances) entre jeunes et adultes n'est pas un problème de justice en soi. L'inégalité d'expérience est de ce fait transformée en incapacité individuelle⁵³ et l'accès à l'emploi en moyen d'éviter des crises individuelles et sociales. Entre jeunes et adultes, il n'y a pas de problème d'inégalités

⁵³ « Le chômage des jeunes est le scandale le plus évident. Il n'épargne personne : les jeunes non qualifiés en sont les victimes désignées, mais les bardés de diplômes se retrouvent aussi hélas ! Dans la liste des ANPE et dans les fichiers des allocataires du RMI. Cela démontre deux choses : l'inadaptation de notre système de formation initiale et la frilosité du monde économique qui n'accorde de la confiance à un individu que s'il a une expérience démontrée [...]. Il faut donner aux jeunes, cette expérience qui leur fait défaut [...]. C'est cette expérience que nous allons leur rendre accessible ». Claude Bartolone, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du lundi 15 septembre 1997, J.O. A.N., C.R. du 16 septembre 1997, p. 2926.

mais seulement de priorité. Car ce qui préoccupe les solidaristes-conséquentialistes, ce n'est pas le niveau de chacun comparé aux autres, seul compte le niveau absolu des personnes⁵⁴. De plus dans le modèle conséquentialiste, ce n'est pas le niveau absolu d'expérience qui pose question mais bien le niveau absolu de chômage ayant lui-même des conséquences désastreuses sur la société.

Le problème des jeunes est envisagé dans le cadre d'une politique économique de l'offre de travail qui tend à considérer que la résolution du problème de formation des jeunes permet en même temps de créer des emplois. Il ne s'agit pas de substituer des jeunes aux adultes mais de favoriser la création d'emplois en faveur des jeunes. Ce raisonnement qui s'applique d'abord pour les Pactes nationaux pour l'emploi puis pour les emplois-jeunes évite de faire jouer la concurrence entre les jeunes et les adultes. Puisque les emplois sont nouveaux, personne ne s'en trouve lésé. Dans ce modèle cognitif, « *des phénomènes de transfert de chômage d'une catégorie de la population vers une autre* » ne peuvent qu'être des « *effets pervers et inattendus* » (Sabatier, 1979, p. 70) et non un objectif des politiques d'insertion professionnelle. Toute l'efficacité et la légitimité des mesures reposent sur leur capacité à agrandir le gâteau pour ne pas avoir à le partager en parts plus petites. Par conséquent, c'est justement une critique très forte que leur porte le Centre INFFO lorsqu'il indique sur la base d'une enquête auprès des entreprises et des organismes de formation des pactes nationaux pour l'emploi : « *il est probable que ces mesures auront incité un certain nombre d'entreprises à embaucher [...] des jeunes plutôt que des adultes. Mais il ne semble pas que des entreprises aient créé de nouveaux postes pour autant* » (Barritault, Sabatier, Vincent, 1978, p. 50)⁵⁵. La politique de réduction de la durée légale du travail pratiquée par deux fois dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix⁵⁶ est un moyen de dégager un nombre plus important d'emplois à partir du même volume d'heures travaillées.

L'alternative à la création d'emploi consiste à jouer sur la variable de l'activité ou sur celle du temps de travail. Ainsi, les politiques d'incitation au retrait d'activité, qui se développent en 1977 en même temps que les pactes nationaux pour l'emploi, ont-elles été au cœur du compromis intergénérationnel. Les dispositifs de préretraite⁵⁷ auxquels s'ajoute l'abaissement de l'âge de la retraite (1983) à 60 ans sont présentés comme des opportunités

⁵⁴ Derek Parfit à l'origine de la position prioritariste en philosophie morale et politique donne cet exemple pour illustrer la différence entre égalitariste et prioritariste : « *À très haute altitude, les gens ont du mal à respirer. Est-ce parce qu'ils sont au-dessus des autres ? En un sens, oui. Mais ils n'auraient pas moins de mal à respirer s'il n'y avait personne au-dessous d'eux. De la même façon, du point de vue prioritariste, les aides accordées aux personnes les plus défavorisées ont davantage d'importance, mais c'est seulement parce que ces personnes sont situées à un niveau inférieur absolu. Le fait qu'elles soient moins bien loties relativement à d'autres n'a pas de pertinence. Les aides auraient autant d'importance s'il n'y avait personne qui soit mieux loti* » (Parfit, 1996, p. 305)

⁵⁵ Les résultats concernant ce phénomène de substitution ne sont pas clairs. D'autres évaluations du Service des Études et de la Statistique (SES) du ministère du travail plus tardives tendront plutôt à montrer que « *le développement de politiques de rajeunissement du personnel dans des entreprises relativement anciennes [...] au détriment de travailleurs âgés et expérimentés [...] semble [...] n'avoir revêtu qu'une ampleur limitée* » (Delalande, 1981, p. 65).

⁵⁶ L'ordonnance du 16 janvier 1982 réduit l'horaire légal de travail à 39 heures et généralise la cinquième semaine de congés payés ; les lois «Aubry I» de juin 1998 et «Aubry II» de janvier 2000 aboutissent à la réduction de la durée légale du travail à 35 heures ou à son équivalent de 1600 heures annuelles. Même s'il est difficile d'évaluer l'effet de ces dispositifs de réduction du temps de travail en termes de création d'emploi, on les estime à 70 000 (à 145 000) pour le premier et 350 000 (pour la période 1997-2002) pour le second (DARES, 2003).

⁵⁷ On met sous cette appellation générique : l'Allocation spéciale du fonds national pour l'emploi pour les salariés âgés de 60 à 65 ans (1964-1969) puis à partir de 55 ans (1981-), la garantie de ressources des ASSEDIC pour les 60-65 ans (1972-1983), le contrat de solidarité préretraite démission (1982-1983) ou progressive (1982-), et l'allocation de remplacement pour l'emploi (1995-2002).

positives pour les travailleurs vieillissants mais aussi comme un moyen de libérer des emplois pour les jeunes. Le phénomène de substitution jeunes/vieux est alors revendiqué comme doublement juste puisque la sortie de l'emploi pour les plus âgés ne se fait pas vers le chômage mais vers l'inactivité protégée, jugée comme une récompense, et qu'elle permet en retour d'améliorer la situation des plus jeunes.

2.2.2. L'effet de génération : un effet mécanique et non politique

Les modes de définition du problème social de la jeunesse ont pour conséquence d'éviter toute conflictualité. Toute forme d'opposition intergénérationnelle est évacuée. Le soutien inconditionnel des adultes équivaut à mettre les jeunes dans une situation de « hors jeu social » (Bourdieu, 1984 ; Tachon, *op. cit.*). Nous montrons toutefois que le thème de la génération sacrifiée n'est pas totalement absent du débat concernant la situation socio-économique de la jeunesse.

Avant les années quatre-vingt, la pensée générationnelle se cristallise plutôt dans la thèse de l'allergie au travail qui est une thèse culturaliste et non politique (Rousselet, 1974). Selon cette thèse très prégnante dans les débats sur le chômage des jeunes dans la seconde moitié des années soixante-dix, la jeune génération serait portée par des valeurs qui la détourneraient du travail taylorien dans sa forme la plus dure. Le rejet d'une certaine forme de travail serait donc aussi le signe d'un nécessaire changement dans les conditions de travail.

Après une décennie de silence sur la question des générations, le débat générationnel prend à nouveau de l'ampleur dans les années quatre-vingt-dix et ce dans trois sphères bien distinctes : dans la sphère technico-administrative attachée à la délégation à l'emploi à propos du « modèle français » de partage du travail entre les générations, dans la sphère médiatique autour de la question de l'expression culturelle de la jeunesse et enfin au sein d'un cercle d'économistes néo-libéraux au fur et à mesure que la question de la « réforme de l'État-providence » occupe la scène publique.

Le thème de l'inégalité intergénérationnelle fait son apparition dans le cercle restreint des experts de l'emploi au tournant des années quatre-vingt en y prenant un tour très technique et en se concentrant uniquement sur la problématique de l'emploi. Tout d'abord, le Centre d'Étude des Revenus et des Coûts (CERC), chargé de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs, publie son bilan des inégalités de revenus entre les Français [CERC, 1989] dans lequel un chapitre est consacré au « clivage des générations ». L'étude prend comme outil de mesure des inégalités les revenus salariaux, dans une période de relative décrue du chômage des jeunes qui s'explique par le fait que les jeunes ont été les principaux bénéficiaires de la reprise économique⁵⁸. La conclusion du rapport est relativement ouverte :

« Il est possible que l'accroissement des disparités de revenus liées à l'âge soit un phénomène transitoire. Il semble que pour l'instant, l'amélioration de la situation de l'emploi pour les plus jeunes ne se traduise pas, en moyenne, par une progression des salaires des premières années d'activité, malgré une scolarité plus longue, tandis que l'incidence du temps partiel continue à progresser. [...] Même si cette pénalisation des plus jeunes devait se résorber, on peut s'interroger sur l'avenir d'une génération qui a été touchée par la récession à son entrée dans la vie active. »

⁵⁸ Le taux de chômage des 15-24 ans passe de 26,1% en 1984 à 23,4% en 1988.

Si une partie des jeunes de cette génération prolongent leur scolarité ou rattrapent à la faveur de la reprise économique le retard qu'avaient pris leurs premiers salaires, d'autres resteront peut-être fragilisés par un cycle de chômage et de carrières intermittentes, sans acquérir de formation ou d'expérience professionnelle cohérentes » (ibid., pp. 247-248).

La même année, Gilles Gateau, alors chargé de mission à la « division synthèse » de la délégation à l'emploi, écrit un article dans la revue humaniste *Autrement* pour évoquer l'hypothèse d'une « génération sacrifiée ». Pour lui, « *la récente amélioration apparaît sous un jour différent : si la jeune génération semble mieux préservée, les plus anciens, ceux qui ont galéré bien souvent ces dernières années, ne semblent pas sortis d'affaire : le chômage des jeunes « vieillit » et tous les ingrédients d'une génération sacrifiée semblent réunis* » (Gateau, 1989, p. 186). En effet, il montre comment les chiffres centrés sur la classe d'âge des 16-25 ans dissimulent de fortes disparités entre les plus jeunes (16-17 et 18-21 ans) qui bénéficient de l'embellie et les plus âgés (22-25 ans auxquels il propose d'ajouter les 25-29 ans) dont le chômage n'a pas cessé d'augmenter. Même son de cloche du côté du CEREQ qui en octobre 1990 titre son bulletin de recherche : « *La difficile insertion professionnelle des jeunes* ». Faisant écho à l'article de Gilles Gateau, les auteurs avancent que « *la reprise de l'emploi ne bénéficiera sans doute pas à ceux qui sont déjà exclus du marché du travail* » car « *les jeunes, exclus du marché du travail durant les premières années de vie active, ont ensuite de grandes difficultés à s'intégrer socialement et économiquement* » (Pottier, Zilberman, 1990, p. 3). Selon eux, les premiers chiffres sur le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) instauré en 1988 comme dernier filet de protection sociale, viennent confirmer « *l'existence d'une génération sacrifiée* » en faisant apparaître une forte proportion de personnes âgées de 25 à 30 ans parmi les premiers bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

La thèse du chômage générationnel pénètre la pensée économique et sociale de la gauche au cours des années quatre-vingt-dix. Un rapport parlementaire présenté par Thierry Mandon, député socialiste de l'Essone, sur *L'insertion professionnelle des jeunes* donne le ton en 1991 en soulignant que la situation des jeunes face à l'emploi « *relève d'un problème de génération* ». En effet la généralisation de la période d'instabilité entre la sortie du système scolaire et l'accès à l'emploi stable, se traduisant par un surnuméraire des jeunes ne peut être analysé qu'en ces termes. Mais le chômage générationnel ne fait pas encore l'objet d'une analyse causale.

C'est chose faite au milieu des années quatre-vingt-dix avec la publication en 1993 d'un article de Mireille Elbaum⁵⁹ et Olivier Marchand (DARES) portant sur le « modèle français » d'emploi des jeunes, d'abord dans la collection *Premières Synthèses* repris en 1994 dans *Travail et Emploi*. À partir d'une comparaison avec les principaux pays de l'OCDE, les auteurs dégagent ce qui apparaît comme la principale faille du modèle français, à savoir le mode de gestion de la main d'œuvre juvénile par le secteur productif. La prolongation de la scolarité permet certes d'absorber une grosse partie de la baisse de taux d'emploi des jeunes. Il n'en reste pas moins que pour eux, « *on peut se demander si ce ne sont pas des politiques visant avant tout, dans les entreprises comme dans la fonction publique, à préserver la*

⁵⁹ Mireille Elbaum est une collaboratrice de longue date la future ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry. Elle fut administratrice civile à la délégation à l'emploi chargée à la division synthèses de l'élaboration et du suivi des politiques de l'emploi entre 1982 et 1986. Avant de prendre son poste de directrice-adjointe de la Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) qui fournit les statistiques sur les mesures pour l'emploi (1993-1998), elle exerça la fonction de conseiller pour l'emploi au cabinet de Martine Aubry (1992-1993). Enfin, dès que Martine Aubry revient au ministère du travail en 1997, elle la charge d'une mission pour la préparation de la loi sur la réduction du temps de travail.

situation des adultes, qui ont, pour partie, déterminé en France « l'externalisation » des jeunes vers une prise en charge collective par les systèmes publics d'éducation et d'insertion » (*ibid.*)⁶⁰. Les deux auteurs terminent leur article par un appel à un réexamen « en profondeur » des modalités de partage du travail au cours de la vie active pour assurer « une meilleure insertion professionnelle aux jeunes qui y aspirent » (*ibid.*, p. 120). Dans la revue *Esprit*, Mireille Elbaum distille son analyse (qui inspire le projet de loi sur les NS-EJ) de ce qu'elle appelle « le compromis social » à la française (Elbaum, 1994, p. 30) concernant les choix de répartition du travail et des revenus dont elle relève trois caractéristiques : un partage du travail entre générations dans lequel « une seule génération travaille à la fois » (*ibid.*, p. 32), le rôle important joué par le diplôme corollaire de l'effort de scolarisation fourni par la société depuis trente ans, et enfin « le morcellement et la stratification des statuts ». L'âge n'apparaît plus que comme une des modalités possibles de la stratification du marché du travail et de « l'exclusion sélective ». Les socialistes mobilisent la figure générationnelle toujours sur le front de l'emploi.

C'est dans un tout autre registre que la thèse générationnelle se donne à lire dans des livres destinés au grand public. La génération est présentée le plus souvent dans son unité culturelle mais sans véritable souci redistributif. Gérard Bardy, journaliste, exploite cette veine avec son livre *Génération galère* qui passe en revue les spécificités et l'humeur d'une génération désabusée (1993). Dans la même catégorie d'ouvrages, on doit tout de même distinguer la position de Michel Fize, sociologue et historien, qui a affiné une ligne de défense de la cause des jeunes contre une société d'adultes politiquement dominante (1995 ; 2002). Il tire sa légitimité de sa connaissance du monde de l'adolescence et de son implication dans la Commission nationale de consultation de la jeunesse mise en place par Édouard Balladur pour répondre à la révolte des jeunes contre le CIP (1995). Son propos ne se situe pas sur le même plan que celui de Gérard Bardy : il est plus politique, dénonçant une domination adulte qu'il met en parallèle avec la domination masculine ou la domination sociale. Ses réflexions sont ancrées dans une vision instantanéiste des rapports entre classes d'âge. Le problème est celui d'une disqualification sociale, d'une mise hors-jeu de la jeunesse. Il réclame une véritable représentation politique de cette classe d'âge et la création d'un ministère de la jeunesse de manière à donner du poids aux questions de jeunesse. Cependant, son livre ne propose pas de refonte des règles de répartition des richesses ou de mise à plat du système.

Enfin une troisième scène voit se dérouler sur un mode beaucoup plus politique le débat sur les rapports intergénérationnels. Ce dernier se déploie dans les cercles de pensée néo-libérale au service d'une offensive contre l'État-providence et les dépenses publiques. Il a pour acteurs Michel Cicurel, banquier puis industriel, dont l'ouvrage *La génération inoxydable* (1989) est publié dans la collection « Générations » dirigée par Alain Minc⁶¹, des économistes comme Christian Saint-Etienne (1993), professeur associé à l'Université Paris-Dauphine, aujourd'hui président de l'Institut France Stratégie, sorte de *think-tank* libéral, ou encore Béatrice Majnoni d'Intignano (1998), membre du comité de rédaction de la revue *Commentaire* fondée par Raymond Aron, et membre, tout comme C. Saint-Etienne, du Conseil d'Analyse Économique (CAE). Leurs essais ont une compréhension plus large des générations puisque la principale victime de l'alourdissement des charges sociales serait la génération des 20-45 ans. Mais tous prédisent des conflits sociaux intergénérationnels.

⁶⁰ Les auteurs s'appuient sur les analyses de Garonna et Ryan (1989), deux économistes du travail qui insistent sur le lien entre emploi des jeunes et relations professionnelles permettant dans le cas de la France comme dans celui des États-Unis de « protéger » les adultes de la concurrence des jeunes.

⁶¹ Alain Minc, énarque et inspecteur des finances, est l'auteur de nombreux essais de facture libérale, et notamment d'un livre best-seller *La machine égalitaire* (1988) dans lequel il prône un démantèlement contrôlé de la machine étatique.

Principaux accusés : les acquis sociaux qui ont servi les intérêts des générations les plus anciennes. Michel Cicurel propose plus de complémentarité entre régime par répartition et régime par capitalisation dans le système de retraite car « *la répartition obligatoire est un impôt prélevé sur les jeunes pour financer les vieux* » (*op. cit.*, p. 226.) ; il propose aussi de limiter les dépenses de santé en demandant aux patients de prendre en charge une part plus grande de leur consommation médicale. Pour Christian Saint-Etienne, « *l'État bureaucratique et interventionniste doit être recentré sur ses missions régaliennes pour répondre aux besoins de justice et de sécurité de la population* » (*op. cit.*, p. 78). Selon lui, « *le plus grave, dans la guerre des générations qui se profile, est que la France a une gestion atypique des conséquences de l'allongement de la durée de vie sur les transferts publics. Les systèmes de retraite sont presque exclusivement en répartition, alors que le financement est mixte [...] dans tous les autres grands pays industriels. Les dépenses de santé, qui bénéficient pour plus de la moitié aux plus de 60 ans, sont financées essentiellement par des cotisations salariales et donc par les actifs* » (*ibid.*, p. 120). Enfin, Béatrice Majnoni D'Intignano, plus mesurée, s'attaque au SMIC « *qui protège ceux qui ont déjà un emploi, en interdit l'accès aux jeunes, surtout les moins qualifiés* » (1998, p. 95).

Malgré les divergences tant du point de vue des manières de formuler le problème générationnel que des solutions proposées pour le résoudre, ces différentes pensées sociales se rejoignent sur un point : elles ne font l'objet d'aucune appropriation par les jeunes et trouvent relativement peu d'échos dans l'opinion publique. Tout se passe comme si ces idées sur la génération circulaient dans des sphères à la fois étanches les unes par rapport aux autres et déconnectées de l'action collective des jeunes générations elles-mêmes.

On reparle d'un effet de génération au moment du rapport Charvet [2001] qui tente de donner un nouveau souffle aux politiques de la jeunesse. Ce dernier apparaît de ce point de vue comme l'ultime version d'une lecture non conflictuelle des problèmes de la jeunesse. La commission Charvet développe une analyse pourtant forte et univoque des difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette vision est même présentée comme la principale plus-value du rapport : « *être passé des politiques publiques en faveur de la jeunesse à une proposition pour tout le monde est le point fort du rapport* »⁶². Le déplacement paradigmatique s'énonce ainsi naturellement, et rapidement : « *les difficultés d'insertion des jeunes [ne sont pas] un problème des jeunes eux-mêmes mais un problème largement lié aux transformations de l'appareil productif tout entier* »⁶³.

Selon le CGP à qui a été commandé le rapport, la précarité des trajectoires de cette tranche d'âge était référée à un effet d'âge (débutant, manque de formation) alors qu'il faut y voir un « effet de période ». Leurs conditions de travail et d'emploi qui avaient toujours été désignées comme spécifiques à cet âge de la vie et fait l'objet de politiques ciblées en conséquence sont appelées à devenir la norme de demain pour toute la société. Ce qui est annoncé comme une révolution paradigmatique consistant à présenter les jeunes comme la « plaque sensible »⁶⁴ des transformations socio-économiques qui toucheront demain la société tout entière occulte cependant une forme de permanence dans les politiques de la jeunesse françaises : leur caractère non conflictuel. Que dit en effet le rapport Charvet : les jeunes font les frais d'un monde dans lequel l'accident devient la règle, un monde d'accidents réguliers donc normaux : « *Les jeunes ont à faire face à des situations mouvantes qui les exposent à des ruptures de parcours. Ces situations mouvantes sont sans doute moins le signe*

⁶² Dominique Charvet dans un entretien accordé à la revue *Formation Emploi* (2001, p. 5).

⁶³ Michèle Mansuy, *ibid.*, p. 6.

⁶⁴ Charvet, *op. cit.*, p. 19.

d'une immaturité de la jeune génération actuelle que l'expression de l'accélération des changements qui affectent le quotidien » (ibid., p. 55).

Au sein de ce paradigme, il existe un consensus pour ne pas considérer cette génération comme lésée. Toute opposition entre les générations ou les âges est désamorcée : elle est diluée d'une part dans un tout généralisé, le marché, dans lequel il n'y a ni responsable, ni coupable. D'autre part, elle serait antinomique avec la perspective de généralisation du « risque-obsolescence » à toutes les tranches d'âge qui demande de s'abstraire d'une logique du cycle de vie. On a là la représentation d'une histoire régulière et linéaire dans laquelle la notion de génération n'a pas sa place. En effet la société de générations nous dit Louis Chauvel naît avec une représentation des à-coups de l'Histoire : *« s'il n'y avait aucune succession d'époques, si l'histoire était neutre, si le changement social était inexistant ou simplement régulier et linéaire, si les destins sociaux des cohortes se succédaient à l'identique, ou ne serait-ce que progressivement et sans à-coup, il n'y aurait besoin d'une politique de génération »* (Chauvel, *op. cit.*, p. 252). Plus encore : la cause du mal social de la jeunesse n'est pas présentée comme un dysfonctionnement que l'État devrait s'atteler à réparer, mais comme une évolution inéluctable, « naturellement » sociale⁶⁵ à laquelle chacun doit s'adapter avec l'aide des pouvoirs publics. Enfin, si on pousse la logique du rapport Charvet jusqu'à son comble, il n'y a plus de politique centrée sur la jeunesse puisqu'elle ne présente plus de difficultés particulières.

Conclusion

En France, l'absence de mouvements autonomes de jeunes est en quelque sorte alimentée par le manque d'instances de représentation de cette classe d'âge. L'espace public de construction d'un discours social sur la situation de la jeunesse est monopolisé par des acteurs qui parlent pour elle. L'action publique se focalise alors sur la prolongation de la socialisation dans une vision holiste de la société qui caractérise le solidarisme. La technicisation d'un débat portant essentiellement sur la relation formation-emploi confisque une parole qui a peine à émerger. Ce mode de lecture du problème social de la jeunesse contraste fortement avec la configuration d'acteurs au Québec propre à produire une lecture plus complexe et moins univoque des problèmes de la jeunesse.

⁶⁵ La sociologie et l'économie dans l'effort que ces disciplines déploient pour rechercher des lois aux phénomènes sociaux et économiques, ont contribué à leur naturalisation.

CHAPITRE 3. ENTRE SOLIDARITE, EQUITE INTERGENERATIONNELLE ET EXCLUSION CIVIQUE : UNE PLURALITE DE DEFINITIONS DU PROBLEME SOCIAL DE LA JEUNESSE AU QUEBEC

Il y a bien au Québec comme en France une « situation de génération », comme l'appelle Karl Mannheim (1990), objective, qui correspond à une place dans une structure sociale et économique pour les individus relevant d'une même génération. Il est certain, comme l'explique Pierre Bourdieu que la déqualification structurale (c'est-à-dire la dévalorisation des titres due à leur massification) qui touche la génération issue de la démocratisation scolaire, a été propice à la production d'une unité générationnelle marquée par la désillusion collective (Bourdieu, 1979, pp. 159-166). Il y a dans le décalage entre les aspirations nourries par l'ouverture du système scolaire et les chances réelles d'accès à l'emploi et au statut, les fondements d'une communauté d'expériences qui traverse les couches sociales pour former une « sorte d'humeur désenchantée » chez les jeunes des années de crise¹. Cette situation de génération qui produit une certaine unité n'offre pourtant qu'un *potentiel* de mobilisation dont il faut analyser les conditions effectives d'activation. Dans le processus de transformation d'un « problème » en « problème social », deux phases ont été mises en lumière par Rémi Lenoir (Lenoir, 1989, pp. 55-100). Il faut tout d'abord que des porte-parole se saisissent du problème pour le reformuler publiquement de manière à en faire une « cause » reconnue par l'ensemble de l'opinion publique et légitime à ses yeux. La phase d'institutionnalisation vient ensuite figer les catégories sociales, les solidifier de telle manière que la catégorie prenne son autonomie par rapport aux individus singuliers qui appelaient à sa formation.

Depuis le début des années quatre-vingt, le Québec présente un mouvement social de jeunesse relativement vivace et qui s'est institutionnalisé dans le temps. On peut voir dans différents dossiers des politiques socio-économiques de jeunesse une forme de reconnaissance des revendications de ces mouvements. Face à la faiblesse structurelle des mouvements de jeunes en France, se posent deux problèmes pour le chercheur, problèmes bien soulignés par Lilian Mathieu confronté à la même énigme sociologique et politique d'une « mobilisation improbable »² : d'une part il s'agit de comprendre ce qui a permis une mobilisation de jeunes sur la base d'une défense des droits et des intérêts d'un groupe d'âge au Québec³, conditions qui auraient fait défaut en France ; d'autre part, il faut mettre au jour les éléments de réussite de ces mouvements, c'est-à-dire ce qui leur a permis de faire entendre leur voix dans l'élaboration d'une politique « jeunesse » au cours de ces vingt dernières années.

¹ L'ouverture du système scolaire est cependant plus récente au Québec. La promotion de l'éducation pour tous date en effet du début des années soixante, l'explosion scolaire se faisant sentir à partir du milieu des années soixante-dix. L'accès à l'enseignement collégial, qui correspond à la classe de première en France a augmenté de 22 points entre les années 1975-1976 et 1986-1987 (de 39,3% à 61,2%). Cf. Ministère de l'Éducation du Québec, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2000.

² Lilian Mathieu donne un excellent exemple dans sa thèse de ces mobilisations paradoxales à travers son étude d'actions collectives de prostituées. Il fournit ainsi de bons outils pour l'analyse de ce type de mouvements sociaux. Voir Mathieu (2001).

³ Même si le sociologue peut dévoiler la supercherie consistant pour des groupes particuliers de jeunes à se présenter comme des représentants de la jeunesse dans son ensemble.

La politique de la jeunesse couvre par conséquent un champ plus large que les politiques d'insertion à la française. Les politiques d'éducation et d'aide à l'emploi demeurent bien évidemment le cœur de l'action publique centrée sur les jeunes. Entre le début des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt dix, les politiques d'insertion des jeunes ont changé de registre : d'abord misérabiliste, elles sont, en 2000, énoncées sur fond de compétition économique et culturelle entre les deux paliers de gouvernements. La « Relève » devient alors l'expression de la politique d'intégration compétitive de la jeunesse diplômée et battante, symbole du dynamisme de la nation. L'action des mouvements de jeunes ont toutefois permis de bousculer les repères de l'action publique de jeunesse : il s'agit de faire reconnaître les jeunes comme un groupe porteur d'intérêts dans la régulation sociale, ce qui élargit considérablement le champ des politiques de jeunesse. Sont comprises comme politiques de jeunesse toutes les politiques socio-économiques susceptibles d'avoir un impact sur la distribution des ressources entre les classes d'âge et les générations et sur leur situation comparée.

1. Un mouvement social de la jeunesse au Québec

Contrairement au cas français, on voit émerger à la fin des années soixante-dix au Québec un mouvement social autonome de la jeunesse à partir de la convergence de deux acteurs traditionnellement disjoints : les mouvements d'éducation populaire et les syndicats étudiants. Le travail de mobilisation politique sur les problèmes de la jeunesse par des groupes relativement peu dotés en ressources d'action est facilité par l'ouverture du processus politique de définition du problème social ainsi que par le contexte politique et démographique propice à l'expression des groupes de jeunes.

1.1. La construction d'un mouvement autonome de la jeunesse

Le Québec présente un paysage politique qui donne une place importante aux mouvements de jeunesse autonomes. Le mouvement social auquel nous faisons référence regroupe plusieurs groupes de jeunes et institutions de jeunesse dont l'objectif est de représenter le groupe social « jeunesse » [voir Encadré 1]. La naissance d'un « collectif jeune » au début des années quatre-vingt est le résultat d'une alliance entre des mouvements dits « communautaires » qui articulent la mise en œuvre de services dans la communauté locale et la défense des droits des citoyens, des acteurs des mouvements de jeunesse catholique (la JOC sera particulièrement active au début des années quatre-vingt) et les associations plus corporatistes d'étudiants (René, 1986).

Encadré 1. Le mouvement social de jeunesse au Québec

Nous présentons ici une liste non exhaustive des principaux acteurs de ce mouvement social de la jeunesse.

Le *Regroupement Autonome des Jeunes du Québec* (RAJ) est né en 1983 et représente donc le plus ancien des mouvements autonomes. Le but premier de cette organisation était le rehaussement général du niveau de vie de toutes les catégories de jeunes (jeunes sans emploi, étudiants et travailleurs). Il rassemble des organisations de jeunes et des adhérents à titre individuel entre 18 et 35 ans. Ce groupe est issu d'une tradition combattive et s'est distingué, surtout dans les années quatre-vingt, par des actions spectaculaires à forte portée médiatique (occupation de bureaux d'attribution d'aide sociale, occupation du Secrétariat à la jeunesse, manifestations, etc.). Depuis sa dernière campagne de 1991, le RAJ a quelque peu délaissé les actions d'éclats pour se recentrer sur l'éducation populaire des jeunes (organisation de débats

et de forums publics, de camps de formation et d'éducation des jeunes sur les droits sociaux, etc.). Au niveau du groupe de référence, le RAJ a aussi abandonné sa vocation unitaire pour se rapprocher des jeunes les plus démunis. Il prend place désormais dans un vaste ensemble de groupes de défense des droits sociaux des personnes précaires. On le retrouve à l'origine de l'organisation d'un Sommet alternatif sur la jeunesse, en marge du sommet officiel du Québec et de la jeunesse en 2000 (voir *infra*).

Le *Conseil Permanent de la Jeunesse* (CPJ) représente le versant institutionnalisé de la jeunesse. Cette instance consultative a été créée en 1987 afin de conseiller le gouvernement sur toutes les questions intéressant la jeunesse. Il est formé de 15 membres âgés entre 15 et 30 ans, nommés par le conseil sortant pour une période de trois ans, le ministre d'État en charge de la jeunesse effectuant une première sélection de 40 candidats. Pour être nommés, les candidats doivent être soutenus par trois organismes de jeunesse travaillant dans au moins deux secteurs différents. L'activité majeure du Conseil est la production d'avis ou de mémoires portant sur des dossiers politiques importants pour la jeunesse. Il tire sa légitimité d'une double démarche: la consultation (des jeunes et des organismes jeunesse) et la recherche grâce à une équipe de recherche à même de produire une expertise. Sur bien des sujets, les documents que le CPJ édite ont valeur de référence pour les autres groupes de jeunes.

Force Jeunesse est un regroupement 14 associations dont la plupart sont des associations de jeunes professionnels (Association des Jeunes Médecins du Québec, Comité Jeunesse de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, Comité Jeunesse du syndicat des professionnel(les) du gouvernement du Québec, etc.) des associations d'enseignants et de fonctionnaires. Mais on y trouve aussi deux associations étudiantes. L'association désire améliorer les conditions de travail et les perspectives d'emploi de la jeune génération. Le groupe s'est principalement fait connaître par la lutte qu'il a menée contre la prolifération des clauses «orphelin» dans les contrats de travail. Cependant son action s'est élargie à tous les domaines qui touchent la situation des jeunes sur le marché du travail et dans la société : la protection sociale des jeunes non syndiqués, la réforme du code du travail, l'amélioration de l'aide aux jeunes familles, les conséquences sur le système de santé et d'éducation du remboursement de la dette nationale, etc.

À l'origine du collectif le *Pont entre les générations*, qui créa des émules jusque dans le cénacle du Sommet du Québec et de la jeunesse, se trouve une recherche-action de la faculté de théologie de l'Université de Montréal et du diocèse de Saint-Jérôme sur la question des rapports des différentes générations au religieux et à la foi. La démarche construite autour de la notion de transmission (des valeurs et de la culture) suscitera de vifs débats lors de la publication largement médiatisée du deuxième volet du rapport intitulé *Vers un nouveau conflit des générations* en 1992. Le groupe issu de cette recherche et composé d'émérites retraités⁴ et d'étudiants, se montrera particulièrement actif sur le dossier de la dette qui émerge à la même époque.

L'*Association des Jeunes de la Fonction Publique Québécoise* (AJFP) s'est créée en 2000 dans le but de défendre et de promouvoir les droits et intérêts des jeunes dans la fonction publique québécoise. Très active au moment du Sommet du Québec et de la jeunesse, elle revendique une mission de sensibilisation. Ceci explique sa forte visibilité dans l'espace public.

⁴ On y retrouve des professeurs d'Université, des syndicalistes, des membres du monde économique, un ex-maire, et une journaliste, tous des personnalités bien en vue sur la scène médiatique.

On doit aussi faire mention de la vivacité des groupes de représentation de jeunes dans les différentes régions du Québec: les Forums jeunesse, qui sont les équivalents des conseils départementaux de la jeunesse. Ils travaillent notamment à la participation politique des jeunes au niveau local.

Au début des années quatre-vingt, à côté des mouvements étudiants qui se divisent de plus en plus⁵, naissent des groupes auto-organisés de jeunes en situation précaire⁶. L'heure est alors aux regroupements autonomes dans une sorte d'effervescence désordonnée des associations comme l'explique Jean-François René, co-auteur d'un livre sur la jeunesse québécoise en 1986 et témoin privilégié des mouvements de jeunes (René, 1986) :

« il y a une certaine ébullition post-référendum 80, post grands mouvements sociaux des années 70 où le Québec est très militant, la gauche est très forte.[...] Les lieux d'affirmation et les mouvements qui vont le plus bouger c'est ceux qui vont être centrés sur des questions identitaires et dans le fond, les besoins, les problèmes, que vivent certaines catégories notamment les jeunes, les femmes, les groupes ethniques éventuellement et c'est un peu l'époque aussi il y a aussi une explosion démographique de toutes sortes de pratiques « jeunes »[...] Ce sont des pratiques qui ont un petit côté mi-service / mi-milieu, mi-participation / mi-réponse à des besoins. Les maisons de jeunes apparaissent beaucoup là. Elles ont commencé à la fin des années 70 mais elles explosent dans les premières cinq années.[...] Il y a comme un déplacement dans le fond où les groupes qui mobilisent sont à la fois des groupes qui revendiquent, qui sont sur des droits mais qui sont aussi sur des services de première ligne auprès des jeunes »⁷.

C'est dans cette ébullition qu'est pensé le Sommet québécois de la Jeunesse qui a constitué une part importante de notre matériau. [voir Encadré 2]. Cet événement qui a fait couler beaucoup d'encre tout au long de l'année 1983 témoigne de la capacité d'auto-organisation des mouvements de jeunes et de la volonté des jeunes eux-mêmes de se poser en tant que sujet politique.

Ces mouvements se distinguent de leurs homologues français, non pas tant par leur vitalité, que par leur principe de mobilisation qui se fait principalement sur la « cause des jeunes ». En effet, leur mobilisation reste sporadique ; elle n'atteint pas le niveau des mouvements sociaux traditionnels, et particulièrement les syndicats. Ce qui les différencie est d'avoir voulu poser les jeunes comme sujet politique. En s'appuyant sur le sujet collectif qu'est la Jeunesse, ces groupes « supposent résolue la question de l'existence du groupe concerné » (Bourdieu, 1984, p.12). À grand renfort de manifestations et d'incantations qui font parler, mais aussi parlent pour la jeunesse, ils organisent le « déploiement théâtral de la [jeunesse] en représentation » (*ibid.*). Aux débordements violents du Regroupement Autonome des Jeunes du Québec (RAJ) a succédé le processus civilisé de représentation de la

⁵ Pour Madeleine Gauthier, « les associations étudiantes, comme aux époques antérieures d'ailleurs, cheminent de crise en crise, de polarisation en démobilitation » (Gauthier, 1986, p. 350).

⁶ On citera par exemple : le Regroupement des chômeurs et des chômeuses du Québec, le Regroupement des sans-emploi, le Regroupement des sacrifiés, l'Association pour la défense des droits sociaux-MM avec sa branche 18-30 ans, le mouvement ENGAI (Ensemble dans les Groupes d'Action-Jeunesse), IMAJ 85 créée à l'occasion de l'Année Internationale de la Jeunesse et surtout le RAJ [voir Encadré 1] qui, bien que très restreint, a beaucoup fait parler de lui dans les années quatre-vingt.

⁷ Entretien Jean-François René, sociologue à l'École de Travail Social, UQAM, le 26/04/2001.

jeunesse incarné par le CPJ, mais la pratique politique demeure la même: faire exister la jeunesse «*de cette réalité magique qui [...] définit les institutions comme fictions sociales* » (Bourdieu, *ibid.*).

Ces coalitions peuvent regrouper des organisations plus statutaires comme des associations d'étudiants et des travailleurs mais la création d'un regroupement qui ait une visibilité propre (moyens de diffusion médiatiques, représentation politique à travers la personne du président...) témoigne de la volonté de transcender les intérêts catégoriels différenciés pour présenter un front commun.

Cet objectif était sous-jacent au sommet de 1983 puisque l'ultime résolution que les participants ont adoptée consistait en la création une «*nouvelle organisation permanente et indépendante des pouvoirs politiques mis en place [qui] agisse comme porte-parole des jeunes pour pousser, faire avancer et appliquer les recommandations issues du sommet* » [Sommet québécois de la Jeunesse, 1983, p. 182]. L'idée d'une représentation politique sur une base exclusivement «jeunesse» s'est heurtée aux rivalités internes du comité organisateur appelé à prendre la tête de cette «confédération» mais elle est à l'origine de la création de nombreuses formations de ces vingt dernières années, qu'elles soient d'ailleurs le fait du gouvernement (CPJ) ou des jeunes eux-mêmes. Dans ces mobilisations unitaires se joue la question de la citoyenneté problématique des jeunes.

Pierre Noreau, étudiant et président du Sommet québécois de la Jeunesse (1983), pose expressément cette question de la citoyenneté politique. En effet, dans son discours inaugural du sommet, il clame le refus des jeunes d'être des «demi-citoyens»⁸ :

« Parce que les jeunes se sentent beaucoup plus concernés qu'on aura voulu le laisser croire, ils veulent aussi leur part d'intervention. Car au-delà du strict droit de vivre en société, ils ont aussi réclamé leur droit d'y jouer un rôle actif. [...] Ils ont demandé des outils d'intervention et déclaré leur droit de changer les choses qui doivent être changées. Ils veulent cesser d'être des consommateurs dans la société. Ils veulent en être les membres les plus actifs. Être responsables des changements à venir, au même titre que tous ceux qui prétendent avoir le droit d'y vivre, plus tard dans l'avenir. D'une façon plus consciente que jamais, ils veulent agir et laisser aux autres le soin de réagir » [Sommet québécois de la Jeunesse, 1983, p. 3].

Ce passage, qui ouvre le document de référence du sommet, montre combien la question de la participation politique des jeunes à la construction du sens de la société, est au centre des revendications.

Bien entendu cette pratique incantatoire des acteurs sociaux qui consiste à subsumer les différences sous une même catégorie générique ne se fait pas sans tensions, car au Québec la différenciation des statuts est largement institutionnalisée : les «chômeurs» qui désignent les bénéficiaires de l'assurance-chômage, les assistés sociaux et les étudiants relèvent de «mondes» sociaux bien différents, segmentés par un appareil administratif largement cloisonné qui recoupe la division des compétences fédérales et provinciales⁹. Du même coup, ils sont le support tant d'identités subjectivement et collectivement construites que de groupes de représentation politique (associations d'étudiants et associations de défense des droits

⁸ *Le Journal de Québec*, 19 août 1983.

⁹ Cette différenciation est reproduite et du même coup diffusée par les études provenant de l'appareil d'État. Voir par exemple l'avis du Conseil Supérieur de l'éducation [1983] intitulé *Pour que les jeunes adultes puissent espérer* ou bien le portrait statistique commandé par le Secrétariat à la jeunesse [1984].

sociaux notamment). Dès lors, la lutte entre ces groupes pour l'appropriation du classement « jeune » est inévitable. L'enjeu de la lutte entre ces groupes est bien de définir la « vraie » jeunesse et donc les organisations légitimement appelées à la représenter.

Cet enjeu est très conscient lors du sommet de 1983. Sans une juste représentativité des jeunesses au sein du sommet, ce dernier ne pouvait que difficilement parler au nom de toute la jeunesse. Les organisateurs s'étaient d'ailleurs dans un premier temps assurés d'un dispositif de représentation démocratique des différentes catégories pensées comme pertinentes : les inscriptions au sommet étaient censées respecter une stricte parité entre les sexes, mais aussi entre les sept sous-catégories de statuts (travailleurs, chômeurs, prestataires du revenu d'assistance, étudiants au secondaire, étudiants au collégial¹⁰, étudiants à l'université et « divers ») ainsi qu'entre trois sous-catégories d'âge (15-19 ans, 20-24 ans, et 25-29 ans)¹¹. Et immanquablement, le bilan du sommet passera par une objectivation de la représentativité. *La Presse* du 20 août publie les statistiques sur les participants aux sommets régionaux. Puis *Le Soleil* du 23 août titre « *un portrait fidèle de la jeunesse* » bien que sur les 410 délégués du sommet, seuls 76 (soit 18,5%) étaient sans emploi ou assistés sociaux. Cette opération de légitimation par les chiffres n'empêche pas « les vieux loups de l'intervention jeunesse »¹² de se désolidariser, au même titre que les mouvements de défense des droits, du sommet organisé par une fraction des mouvements étudiants. Dans notre optique comparative, le résultat, décevant, nous intéresse moins que la controverse. Cette dernière démontre l'orientation catégorielle de ces mouvements de jeunes. Elle à l'intérêt de montrer qu'au Québec, contrairement au cas français, le caractère représentatif de « la » jeunesse est un enjeu car il fonde sa légitimité en tant que porte-parole de la classe d'âge.

1.2. Les conditions de la mobilisation et de la réussite

La mobilisation d'un mouvement de jeunesse repose sur deux mécanismes : la définition commune de l'expérience de la jeunesse et la possibilité d'être reconnu comme interlocuteur dans le processus d'action publique. Or de ces deux points de vue, la situation de la France et du Québec sont radicalement différentes. La principale divergence touche à la nature de la problématisation, à la manière dont un malaise collectif, une situation objectivement semblable est convertie en « cause », en problème social. En France, on observe une fragmentation des mobilisations de jeunes sur des causes différentes, si bien que l'État est maître du jeu. Au Québec, la problématisation générationnelle semble permettre une forme d'unité dans les moments de crise. Pour comprendre ces divergences, il faut alors se replonger dans les contextes historiques spécifiques aux deux configurations. Les deux moments historiques que nous avons choisis de comparer, début des années quatre-vingt et fin des années quatre-vingt-dix, représentent des moments tout à fait particuliers pour le gouvernement québécois. Cette problématisation publique nous ramène aux différents éléments qui dans des moments historiques particuliers déterminent une structure d'opportunité politique¹³. Il faut en effet expliquer l'accès des groupes de jeunes relativement

¹⁰ La catégorie « étudiant » au Québec regroupe aussi bien les « élèves » du secondaire français que la catégorie d'« étudiants » dans le supérieur. Les étudiants au collégial, considérés comme faisant des études supérieures se logent donc entre la fin du secondaire et le début de l'Université.

¹¹ Sylvain Sauvé dans *Le Devoir*, 6 juillet 1983. Cet ancien membre de la corporation du Sommet du Québec et de la jeunesse s'en est désolidarisé du fait de ce qu'il dénonce comme étant un « *noyautage des militants étudiants professionnels* ».

¹² Par cette expression, Claude Saint Pierre, dans *Le Devoir* du 8 juillet 1983, désigne les mouvements communautaires jeunesse comme les Maisons de Jeunes, la JOC, et le Bureau Consultation Jeunesse qui ont à cœur les problèmes de cette « autre » jeunesse, non étudiante.

¹³ Sidney Tarrow a popularisé ce terme et cette approche. Si nous parlons d'approche, c'est qu'il s'agit pour nous d'une manière particulière de poser le problème des mouvements sociaux plus qu'une théorie

désorganisés et peu structurés aux sphères de pouvoir qui définissent la manière de considérer le problème de l'exclusion de la jeunesse.

1.2.1. Le processus de qualification de l'exclusion de la jeunesse

La première différence majeure que l'on observe entre le cas québécois et le cas français tient au rapport entretenu entre l'État et la société civile sur les problèmes de politiques publiques. Le Parti Québécois (PQ) cultive une certaine tradition de co-construction des problèmes publics dans des structures de concertation ouvertes. La forme du Sommet en est l'archétype. Sur le problème de l'insertion des jeunes, les sommets constituent des moments forts de la problématisation [voir Encadré 2].

Encadré 2. Les deux sommets de la jeunesse (1983- 2000)

Nous présentons le déroulement des deux sommets qui ont marqué la construction sociale des politiques de jeunesse en 1983 et en 2000.

Le Sommet québécois de la Jeunesse (18, 19 et 20 août 1983)

Le sommet s'est déroulé en deux étapes. La première étape a consisté à organiser 16 sommets régionaux qui se sont déroulés entre juin et juillet 1983. La structure organisationnelle du même nom a été créée le 17 avril 1982 pour mettre en place ces sommets. Ces sommets régionaux ont permis de réunir des propositions de mesures qui ont été débattues dans un ultime sommet national qui s'est déroulé à l'Université Laval à Québec en août 1983. Le président du Sommet québécois de la Jeunesse est alors Pierre Noreau, étudiant en science politique dans cette même université. Léon Dion, professeur dans cette même discipline et dans la même université devient le président du Comité des amis de la jeunesse. Ce dernier réunit des « parrains » de l'événement qui participent aussi au financement des sommets.

L'initiative vient donc du mouvement étudiant et plus précisément des associations étudiantes identifiées au Rassemblement des Associations Étudiantes Universitaires (RAEU) proche du gouvernement. Mais on y trouve aussi des jeunes issus du Mé-oui (« Mouvement étudiant pour le oui » qui a milité pour la souveraineté du Québec en 1980), des milieux de l'animation et de divers partis politiques¹⁴. Le sommet bénéficie d'une subvention du gouvernement péquiste par l'intermédiaire d'un ancien du mouvement étudiant Jean-Pierre Charbonneau, devenu député et secrétaire à la jeunesse. L'Association Nationale des Étudiants et Étudiantes du Québec (ANEQ) s'opposant à toute forme de participation institutionnelle décidera de boycotter le sommet et n'aura de cesse de décrier ce qu'il considère comme une tentative de récupération politique de la jeunesse¹⁵. De même des groupes « populaires » qui représentent les intérêts des plus démunis (Mouvements de chômeurs, groupe de défense des assistés sociaux, Maisons de jeunes, organismes d'intervention jeunesse) vont se désolidariser de l'initiative. Malgré ces dissensions, le sommet national réunit 850 participants.

Environ 2000 propositions naîtront de ces rencontres, mais deux questions attireront plus particulièrement l'attention des médias : la première concerne la question nationale et la seconde la parité réclamée pour les jeunes de moins de trente ans prestataires de la sécurité du

alternative. La comparaison internationale attire en effet tout spécialement l'attention sur les relations entre les mouvements sociaux et le type d'État dans lequel ils se développent (Tarrow, 1989).

¹⁴ Outre l'article de Madeleine Gauthier sus-cité, Pierre Noreau, devenu politologue, a écrit un article replaçant cet événement dans le contexte politique de l'époque (Noreau, 1994).

¹⁵ Le quotidien *Le Soleil* s'en fera plus particulièrement l'écho.

revenu. Appelés à se prononcer sur l'indépendance du Québec¹⁶, les délégués s'y opposeront avec une faible majorité.

Les participants au sommet avaient souhaité la création d'un groupe de représentation politique des jeunes, la « Confédération des jeunes du Québec ». Celle-ci n'a cependant jamais vu le jour du fait de dissensions internes.

Le Sommet du Québec et de la jeunesse (22, 23 et 24 février 2000)

Le Sommet du Québec et de la jeunesse bien que rappelant le premier sommet auto-organisé, ne se réalise pas dans les mêmes conditions. En effet, il n'est pas organisé sur l'initiative de groupes de jeunes mais à l'instigation du gouvernement péquiste. Le leader du PQ, Lucien Bouchard, a annoncé en pleine campagne électorale la tenue d'un sommet sur la jeunesse en novembre 1998¹⁷.

Le sommet de 2000 s'est déroulé en deux temps, comme en 1983 : une première étape a consisté dans l'organisation de rencontres régionales dans lesquelles les jeunes et des représentants de la société civile étaient amenés à débattre et à faire des propositions sur les enjeux sociaux de la jeunesse. Ces rencontres régionales ont rassemblé environ 6500 personnes sur tout le territoire, dont 4000 jeunes¹⁸. Parallèlement quatre chantiers de discussion ont été mis en place sur quatre grands thèmes : *Relever les défis de l'emploi, Parfaire le savoir et la formation, Promouvoir une société équitable, Élargir notre ouverture sur le monde*. Pour conduire ces chantiers nationaux, quatre collèges d'une dizaine de membres ont été mobilisés, collèges dont la moitié des membres et un des deux coprésidents devaient avoir moins de trente ans. Ces chantiers ont consisté en des consultations nationales de différents organismes représentatifs de la société civile ou politique sur les différents thèmes qui ont été ensuite débattues.

Le Sommet de trois jours, transformé en grande messe médiatique, apparaît comme l'aboutissement d'une année et demie de consultation, le gouvernement ayant élaboré des propositions politiques sur la base des rapports des chantiers. Le Sommet constituera le point de départ de l'élaboration d'une politique de la jeunesse déposée en 2001 [Secrétariat à la jeunesse, 2001]. Avec une cérémonie finement orchestrée¹⁹, la prise de parole des jeunes pour leur propre cause était bien plus compromise que dans le premier sommet. Cependant la première journée fut le théâtre d'un petit renversement politique, lorsque qu'un membre des forums jeunesse régionaux a fait irruption sur la scène politique aseptisée du sommet et demandé une modification de l'ordre du jour du sommet (Gauthier, 2000).

Avec le groupe Concertation Jeunesse qui fédère les principales associations de défense des intérêts des jeunes, les jeunes des forums régionaux vont s'affirmer en véritables acteurs politiques, négociant avec le gouvernement des avancées sociales et des budgets (notamment celui de l'éducation).

En marge du sommet officiel, on voit comme en 1983 se monter un Sommet alternatif (Garneau, 2000). Le RAJ a pris l'initiative de ce contre-sommet en mobilisant une Coalition

¹⁶ La question posée était : «êtes vous pour ou contre que le Sommet québécois de la Jeunesse se prononce pour l'indépendance du Québec dans une démocratie respectant totalement les droits et libertés de la personne et dans un modèle de société basé sur l'écologie, le pacifisme, le communautarisme et l'humanisme ? La réalisation de l'indépendance ne serait pas nécessairement l'œuvre d'un parti politique existant » [Sommet québécois de la Jeunesse, 1983, p. 169].

¹⁷ Michel Corbeil, éditorial du *Soleil*, le samedi 26 février 2000.

¹⁸ Source : Sommet du Québec et de la jeunesse [2000].

¹⁹ Elle s'ouvrait notamment avec un portrait radieux et entreprenant de la jeunesse issu d'un sondage commandé par le gouvernement.

Autonome Populaire Jeunesse (CAP Jeunesse) dans le but de s'opposer au sommet officiel. Ce sommet alternatif comptant environ 300 inscrits aborde des thèmes altermondialistes et sociaux qui dépassent donc le simple intérêt des jeunes pour réfléchir à un projet de société plus global.

Si on compare les processus de construction du sens des politiques (qui ne présagent en rien des résultats substantiels en termes de mesures ou de lois concrètes) en France et au Québec, tout les oppose. Les travaux du Plan donnent lieu à un rapport au Premier ministre dont la publication peut se faire dans une relative confidentialité. Le Sommet est par contre un événement médiatique ramassé sur trois jours qui fait la une des journaux. Ainsi, en restreignant le champ aux seuls quotidiens nationaux, nous réunissions déjà une base de 71 articles portant sur le sommet et ses suites sur l'année 2000.

Les travaux du Plan ont surtout pour but de produire un consensus sur une analyse à travers un important travail d'expertise. L'expertise prime sur les revendications ou l'opinion. Le sommet est une scène de paroles sur laquelle les groupes ou les individus viennent s'exprimer. L'expertise passe au second plan. L'organisation du Sommet 2000 repose par exemple sur la constitution *ad hoc* de représentants de la société civile : chefs d'entreprise et indépendants, représentants des groupes communautaires. L'administration n'est pas le groupe majoritaire : dans le chantier stratégique « relever les défis de l'emploi », elle est même complètement absente laissant la place à une majorité de chefs d'entreprise dont plus de la moitié sont des jeunes de moins de trente ans. C'est avant tout un lieu de négociation des budgets entre le gouvernement et les représentants des groupes d'intérêts. La forme extrêmement médiatique de l'événement facilite la représentation de groupes qui sont marginaux en termes de représentativité. C'est ainsi qu'on a vu un groupe de jeunes des Forums Jeunesse régionaux déstabiliser et remettre en cause l'ordre du jour de la première journée lors du sommet 2000 pour prendre la parole publiquement et s'exprimer au nom des jeunes.

1.2.2. Le contexte politique et démographique : un facilitateur pour l'accès à l'espace public

Ce travail politique qui consiste pour les porte-parole à présenter un visage unifié d'un groupe social et de l'amener sur la place publique est certes nécessaire mais il est loin d'être suffisant : encore faut-il faire entendre sa cause et la définir de manière à ce qu'elle soit légitime aux yeux de la société et des pouvoirs publics. Dans notre cas, les mouvements jeunesse doivent la réussite de leur travail d'intéressement à la mobilisation d'un registre nationaliste dont l'efficacité politique est propre à la société québécoise. En effet, la problématique de la génération sacrifiée n'aurait été sans doute qu'un épiphénomène médiatique sans conséquence structurante si les groupes de jeunes n'avaient su en faire une « cause nationale », c'est-à-dire un problème « *défini comme mettant en cause la reproduction de la société et la perpétuation du groupe national* » (Lenoir, *op. cit.*). Or cette définition du problème trouve un écho particulièrement retentissant dans le contexte politique québécois du début des années quatre-vingt et plus encore de la fin des années quatre-vingt dix. Le PQ a tout intérêt à courtiser les jeunes traditionnellement favorables aux idées souverainistes. Les deux sommets tant celui de 1983 que celui de 2000 se tiennent après les référendums de 1980

et de 1995 sur la souveraineté du Québec qui ont vu le « non » l'emporter dans une proportion plus ou moins importante²⁰.

La figure générationnelle prend tout son sens dans une histoire à la fois politique et démographique. En effet on ne peut comprendre l'importance de cette figure qu'en la situant dans une mémoire collective nationale qui fait de la génération des *baby boomers* une génération représentative de l'émancipation nationale du Québec francophone dont le pouvoir, dans les années quatre-vingt, repose non seulement sur sa force démographique mais aussi sur un capital symbolique acquis au cours de la Révolution tranquille. Cet événement, véritable mythe des origines pour le Québec d'aujourd'hui, désigne le processus engagé en 1960 qui signa la rencontre entre une communauté culturelle (les canadiens français) et un appareil d'État, fondant ainsi une citoyenneté sociale indépendante de la citoyenneté politique qu'offre la Fédération canadienne²¹. La génération qui avait donc vingt ans dans les années soixante, et tout particulièrement son élite intellectuelle francophone, a participé à la construction d'un «quasi État-Nation», réformant les grands piliers du développement social et économique, à savoir l'éducation, le système de protection sociale et les entreprises publiques.

Le PQ, héritier politique de ce mouvement d'émancipation nationale, dirige le gouvernement entre 1976 et 1985 puis à nouveau entre 1995 et 2003. Autour des deux événements paroxystiques que représentent les sommets de 1983 et de 2000, il trouve dans le thème de la jeunesse une opportunité de faire revivre la question de l'avenir national à des moments où la question de la souveraineté nationale semble en panne : les deux référendums de 1980 et de 1995 que le PQ a organisés sur la question de la souveraineté ont en effet été un échec et le parti souverainiste se trouve dans une impasse politique. Dès lors il a participé à la dramatisation de la cause des jeunes en l'associant systématiquement à la survie du « fait national québécois ». La mise en scène d'une jeunesse en danger fait partie d'une dramatisation plus globale de l'histoire nationale, marquée par le spectre de l'extinction ou de l'absorption de son peuple. La question sociale de la jeunesse est donc relue à la lumière de l'avenir de la société québécoise dans son ensemble. À travers la précarité des jeunes, c'est le Québec tout entier qui est menacé d'extinction. Elle entrave en effet le remplacement de l'ancienne génération, celle de la Révolution tranquille, par la nouvelle dans l'accomplissement d'un destin national. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le gouvernement péquiste finance avec largesse le Sommet de 1983²² et qu'il organise de son propre chef et à ses frais le Sommet de l'an 2000. Avec la mise en place du Secrétariat à la jeunesse en 1983, dirigé par Jean-Pierre Charbonneau, un ancien des mouvements étudiants, le PQ participe dès le début à la mise en scène publique de la jeunesse [voir Encadré 3].

Encadré 3. L'institutionnalisation de la « jeunesse » québécoise

Parallèlement au développement d'actions sectorisées dans des ministères concernés par les problèmes des jeunes (Sécurité du Revenu, Éducation, Famille, Secrétariat à l'Action

²⁰ Au référendum du 20 mai 1980, 59,6% des votants ont répondu « non » contre seulement 50,6 % lors du référendum du 30 octobre 1995.

²¹ Pour la politologue québécoise Jocelyn Letourneau, le discours sur les origines produit par les intellectuels et les hommes politiques dans les années soixante-dix et quatre-vingt, véritable « *récit biblique* », « fut celle de la mort d'un Être collectif, Le Canadien français à la personnalité traditionnelle, cléricale et colonisée, et son remplacement par un nouvel Être collectif, le Québécois laïc, politique et désireux de se dépasser » (Letourneau, 1992, p. 772).

²² Le ministère de l'Éducation du Québec aurait financé le sommet à hauteur de 250 000 dollars (« Le sommet québécois de la jeunesse sous l'aile protectrice de l'État », *Le Soleil* du 12 mars 1983).

Communautaire, *etc.*), le Québec s'est doté d'un appareil politique de la jeunesse chargé de coordonner les différentes politiques de manière à produire une vision de la jeunesse québécoise.

1983 : Création du Secrétariat à la jeunesse

1984 : Première parution du Portrait statistique de la jeunesse québécoise

1985 : Année internationale de la jeunesse

Symposiums sur les jeunes et l'emploi

1988 : Création du Conseil Permanent de la Jeunesse (CPJ)

1989 : Audiences publiques sur la jeunesse organisées par le CPJ

1998 : Le Plan d'action Jeunesse 1998-2001

Création de l'Observatoire Jeunes et Société

2000 : Sommet du Québec et de la jeunesse

2001 : Politique québécoise de la jeunesse

Cette traduction idéologique de la cause des jeunes dans la figure de la « Relève », terme qui fait partie des ressources politiques communes aux groupes de jeunes et aux élites politiques, a gagné en puissance dans les années quatre-vingt dix avec la mise en évidence du vieillissement de la population québécoise. Au début des années quatre-vingt, le débat démographique est peu présent. On remarque bien entendu que la génération qui entre sur le marché du travail est moins nombreuse mais c'est pour mieux souligner le caractère anormal des chiffres du chômage des jeunes. En effet, la moindre importance numérique a des conséquences positives sur le chômage des jeunes, ces derniers se concurrençant moins entre eux (Fortin, 1984). Au milieu des années quatre-vingt dix, la thématique de la Relève devient centrale du fait de prévisions démographiques alarmantes²³. La transition démographique, notamment parmi la population canadienne française, a été extrêmement brutale, soulignant là encore la fracture entre les générations.

La représentation de la jeunesse dans l'espace public comme génération politique, nécessairement unifiée puisque incarnant la Nation en devenir, est en tension avec un traitement bureaucratique de cette jeunesse, qui fait exister les catégories statutaires fondées sur l'ordre juridique ou administratif et non politique. On en veut pour preuve l'évolution du portrait statistique de la jeunesse québécoise (15-30 ans) publié pour la première fois en 1984 par le Bureau de la statistique du Québec [Bureau de la statistique du Québec, 1984 ; Bureau de la statistique du Québec, 1986 ; Secrétariat à la jeunesse, 1992 ; Johnson, 1996] : ce n'est qu'en 1992 que l'édition abandonne un découpage par statut socio-économique (chaque groupe social - les étudiants, les travailleurs, les chômeurs, et les prestataires de l'aide sociale-

²³ Une personne sur 5 au Québec est actuellement âgée entre 15 et 29 ans. L'indice synthétique de fécondité est passé de 4 en 1957 à 1,4 en 1986 pour remonter à 1,6 en 1996 : c'est un des plus faibles du monde. Source : Conseil de la famille et de l'enfance, ministère de la Famille et de l'Enfance, Bureau de la statistique du Québec [1999] *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*, Gouvernement du Québec, 1999.

faisant l'objet d'un chapitre particulier) pour adopter une entrée par thèmes qui traversent la jeunesse dans son ensemble.

Ce n'est que très récemment, à l'occasion du Sommet de l'an 2000 que le Secrétariat à la jeunesse doté de compétences plus larges, a pu investir dans un outil plus complet et plus riche de connaissances : l'Observatoire Jeunes et Société. La fonction d'un observatoire est d'aménager un espace d'accumulation de l'information scientifique et d'expertise mise à la disposition du politique autour d'une problématique sociale. L'histoire institutionnelle de l'observatoire est intimement liée à celle de la mise en forme d'une question jeunesse dans la société québécoise mais le Sommet 2000 a permis la rencontre entre une sociologie de type sociographique, une volonté publique et un mouvement social. De cette alliance naîtra un système de « veille » documentaire sur le thème de la « jeunesse » chargé de centraliser les études qualitatives et quantitatives menées sur la jeunesse dans différents champs : « participation civique », « formation », « insertion professionnelle », « condition économique », « famille », etc.

2. Les politiques de l'emploi : de la solidarité vers la Relève

Avec la montée du chômage des jeunes au début des années quatre-vingt, les premières politiques d'insertion des jeunes se font sur un mode solidariste conséquentialiste qui tend à considérer les jeunes à la fois comme des victimes et un danger. De là découlent les premières politiques de l'emploi tournées vers l'acquisition d'une expérience de travail pour les jeunes diplômés. Les programmes en faveur de l'emploi des jeunes se diversifient néanmoins pour s'inscrire dans une lecture de la mondialisation économique fondée sur l'économie du savoir. Dès lors, les jeunes, et notamment les plus diplômés d'entre eux, ne sont plus perçus comme des individus dont il faut trouver une place dans la société, mais comme des facteurs de compétitivité dans une économie de pointe.

2.1. L'irruption du chômage des jeunes : une jeunesse victime

La mobilisation de la jeunesse comme groupe social se fait tout d'abord par une prise de conscience générationnelle.

2.1.1. Un groupe social en danger

Entre 1982 et 1983, l'idée que les jeunes de 20 ans vivent des conditions socio-économiques radicalement différentes de celles de leurs aînés s'impose comme une idée maîtresse. En 1983, le Conseil Supérieur de l'Éducation (CSE), chargé d'aviser le gouvernement sur sa politique scolaire, publie un rapport accablant sur la situation des jeunes adultes faisant état d'un taux de chômage de plus de 24% chez les jeunes entre 18 et 24 ans ainsi qu'une augmentation du nombre de jeunes de moins de 30 ans prestataires de l'aide sociale [CSE, 1983]. Cette idée suppose dans un premier temps que le chômage des jeunes est le résultat d'un double effet : effet de la crise donc conjoncturel mais aussi effet de l'inégalité des groupes d'âge devant la crise, ce qui relève d'un effet structurel.

Parallèlement aux travaux du CSE, le Conseil québécois de la recherche sociale subventionne une étude auprès d'une assistante de recherche du département de médecine sociale et préventive de l'Université Laval, Marie Demers. Cette dernière réalise une revue de littérature sur *« l'impact du chômage sur la santé mentale des jeunes et sur certaines pathologies sociales dont les causes peuvent provenir de l'environnement socio-économique »* (Demers, 1983, p. 786). L'auteur note en effet que jusque là les analyses portaient plutôt sur les causes du chômage que sur ses conséquences. Son étude se décompose en deux parties, la

première portant sur les «*réactions psychologiques du jeune confronté au chômage* » et la seconde sur les problèmes sociaux représentant un coût important pour la société (santé mentale, suicide, consommation de drogues, criminalité). Elle s'appuie sur des études cliniques américaines décrivant les phases de développement psychiques des jeunes au chômage, depuis la phase d'optimisme jusqu'au stade du désespoir²⁴. Elle mobilise par ailleurs des travaux français sur le vécu du chômage (Le Mouel, 1981), la capacité de mobilisation des jeunes chômeurs (Schnapper, 1981 ; Galland, Louis, 1978) ou encore la valeur travail (Rousselet, 1974). Les résultats qu'elle a compilés feront grand bruit, largement diffusés tant dans le champ politique que scientifique²⁵. Ils seront repris et diffusés par les mouvements de jeunesse lors du Sommet québécois de la Jeunesse par exemple (1983) qui présente une génération unanimement «*hantée par une même obsession, celle du non-emploi ou du sous-emploi* »²⁶. Le processus repose sur la mobilisation d'une subjectivité commune, d'un vécu semblable plus que sur l'insistance sur les conditions économiques objectives. Les professionnels de la mobilisation insistent sur l'état d'esprit commun qui les rassemblent : «*les uns et les autres éprouvent de semblables frustrations et les mêmes affres de l'anxiété* »²⁷. «*Insécurité* », «*précarité* » et «*état de dépendance chronique* »²⁸ sont le lot de tous les jeunes confrontés à une crise qui, sans remettre en cause la hiérarchie sociale interne, limite les opportunités de chacun. Dans *La Presse* du 20 août 1983, on met l'accent sur le sentiment de dépendance qui concerne aussi bien le prestataire de l'aide sociale que les 200 000 jeunes sans aucune aide et les 275 000 étudiants qui, parce qu'ils n'ont pas pu trouver de travail saisonnier en été, «*étaient obligés de vivre au crochet cette fois-ci de leur famille immédiate* ».

Le gouvernement relaye ce discours misérabiliste en y ajoutant la dimension du risque, la jeunesse étant explicitement associée à différentes «*pathologies sociales* » :

« La situation des jeunes constitue un problème de société aux conséquences largement inconnues et qui risquent d'être beaucoup plus importantes que ce que l'on peut imaginer sur un simple plan statistique. Nombres de recherches et d'études et nombre d'intervenants auprès des jeunes ont déjà constaté un accroissement considérable des problèmes liés :

- *à la dévalorisation personnelle conséquence à l'inactivité et à ses effets négatifs sur les qualifications acquises ;*
- *au sentiment d'inutilité sociale qui atteint profondément les jeunes dans leurs espoirs et qui entraîne résignation, passivité, désengagement ;*
- *à la situation de dépendance économique à peu près complète par rapport à la société qui entraîne l'adoption de comportements dits asociaux (vandalisme, délinquance, etc.) ;*

²⁴ Notamment Levine S.V. (1979) cité par Demers (*ibid.*, p. 788).

²⁵ Ils sont reproduits dans l'ouvrage collectif dirigé par François Dumont (1986) ou encore dans le «*cahier du participant* » édité par le ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu à l'intention des agents d'aide sociale [1984].

²⁶ Léon Dion, président du Comité des ami(es) de la jeunesse, dans *Le Devoir*, 3 août 1983.

²⁷ Léon Dion, dans *Le Devoir*, 1^{er} août 1983.

²⁸ *Ibid.*

- à l'isolement dû notamment à la rupture de relations sociales associées au milieu de travail d'où sentiment d'anxiété, de frustration et de dégradation sociale (problèmes de prostitution, d'alcoolisme, et problème de suicide »²⁹.

2.1.2. Donner une expérience aux jeunes : une question de solidarité

Le handicap de l'expérience est en quelque sorte autonomisé au Québec comme au Canada par rapport à la question de la formation professionnelle. Il touche toute une classe d'âge à chaque nouvelle génération et pas uniquement les jeunes les moins formés. L'emploi d'été représente un compromis entre l'objectif d'augmentation de l'employabilité des jeunes et celui de l'augmentation de leur solvabilisation dans la mesure où l'éducation post-secondaire fait l'objet d'un investissement financier important. C'est pourquoi l'offre d'emplois d'été dans l'administration publique ainsi que les subventions salariales pour des stages dans le secteur privé sont une constante de l'action des deux paliers de gouvernement depuis la fin des années soixante-dix [voir Tableau 1]. Le plus souvent, la possibilité de bénéficier d'une aide à l'expérience de travail suppose l'obtention du diplôme, car la correspondance entre la formation et l'expérience de travail offerte est primordiale.

De plus, les programmes du gouvernement fédéral sont centrés plus spécifiquement sur les étudiants *en cours d'études*. Cette particularité montre l'attachement du Canada, et du Québec dans une moindre mesure, à la tradition libérale qui privilégie l'objectif de soutien aux personnes (et à court terme) plutôt que l'intervention directe sur le marché du travail. L'aide à l'emploi d'été est en effet une action limitée dans le temps qui ne vise aucunement à modifier l'équilibre sur le marché des emplois stables et qualifiés. Les entreprises et les administrations sont simplement incitées à remplacer leurs salariés partis en congé par des jeunes. À la rentrée, le marché concurrentiel reprend ses droits. On observe toutefois une exception à cette position à travers les Bons d'Emploi.

Tableau 1. Les programmes d'acquisition d'expérience professionnelle au Canada et au Québec (1978-)

Canada	Québec
<p>1978 : Programme d'Enseignement coopératif <u>Objectif</u> : offrir à des étudiants de niveau post-secondaires une expérience pratique de 4 mois dans leur domaine d'étude au sein la fonction publique fédérale</p> <p><u>Lieux de stage</u> : Secteur public</p> <p><u>Bénéficiaires</u> : Étudiants ayant l'intention de retourner aux études.</p>	<p>1979-1982 : Programme d'Intégration des Jeunes à l'Emploi – volet III (stages dans l'industrie)</p> <p><u>Objectif</u> : aider les jeunes diplômés à s'intégrer au marché du travail en leur permettant d'acquérir une expérience pratique dans leur domaine de formation professionnelle</p> <p><u>Lieux de stage</u> : Secteur privé</p> <p><u>Bénéficiaires</u> : Diplômés de formation professionnelle de 18 à 24 ans avec priorité aux bénéficiaires de l'aide sociale depuis au moins 3 mois.</p>

²⁹ Gilles Châtillon, directeur général du secrétariat des conférences socio-économiques du Québec, présenté comme une structure de concertation entre l'État et la société civile, intervenant dans un colloque en France [Châtillon, 1983].

<p>1978 : Programme d'Emplois d'Été des jeunes (poursuivi sous des formes similaires par Programme Été Canada puis Canada au Travail, Programme Défi 85)</p> <p><u>Objectif</u> : Créer des emplois d'été de 6 à 18 semaines pour permettre aux étudiants d'acquérir une expérience de travail si possible dans le domaine d'études. Les employeurs sont les ministères provinciaux et les municipalités.</p> <p><u>Lieux de stage</u> : Secteur public et secteur privé</p> <p><u>Bénéficiaires</u> : Étudiants ayant l'intention de retourner aux études.</p>	<p>1982 : Bon d'Emploi</p> <p><u>Objectif</u> : permettre aux jeunes qui détiennent un diplôme d'études professionnelles d'acquérir une expérience pratique de travail facilitant leur insertion sur le marché du travail.</p> <p><u>Lieux de stage</u> : Secteur privé</p> <p><u>Bénéficiaires</u> : Diplômés post-secondaires de moins de 30 ans sans expérience de travail de plus de 6 mois dans leur domaine d'études</p>
	<p>1983 : Placement de stagiaires en sciences technologiques</p> <p><u>Objectif</u> : permettre à des étudiants en science et en technologie d'acquérir une expérience pratique de travail conforme à leur formation et favoriser une insertion en milieu industriel</p> <p><u>Lieux de stage</u> : Secteur privé</p> <p><u>Bénéficiaires</u> : Étudiants niveau collégial et universitaire</p>

Source : Guérin (1986)

Au-delà de ce type de politiques communes au Québec et à la France, les deux dernières décennies ont donné lieu à de multiples mobilisations qui s'appuient sur le paradigme du monopole générationnel.

2.2. La figure de la Relève

À partir de 1984, les mesures d'insertion des jeunes se différenciant très nettement entre politique de transition formation-emploi et politique d'assistance, le registre conséquentialiste est activé sur un ton plus positif pour les jeunes les plus diplômés.

En 2000, lors du Sommet du Québec et de la jeunesse organisé par le gouvernement, c'est la représentation d'une jeunesse acteur du développement du Québec qui domine. Ainsi les présidents des différents chantiers du sommet peuvent-ils déclarer : « *Avant le « aidez-nous », nous avons beaucoup entendu le « respectez-nous » de la part des jeunes* »³⁰.

Ainsi, à une vision misérabiliste de la jeunesse succède une jeunesse triomphante et messianique : la Relève. Le terme de la relève évoque plus que l'intégration : il désigne le remplacement d'une génération par un autre. Il ne s'agit pas uniquement que chaque jeune en particulier se sente utile dans la société mais qu'une génération entière endosse la mission du développement du Québec et de sa visibilité.

³⁰ Déclaration commune des coprésidentes et des coprésidents de chantier in Sommet du Québec et de la jeunesse [2000].

La figure d'une jeunesse porteuse de l'identité nationale et acteur du rayonnement du Québec au plan international (et donc de son affirmation au niveau fédéral) est récurrente dans le texte fondateur de la politique de la jeunesse [Secrétariat à la jeunesse, *op. cit.*]. La quatrième et dernière orientation de la politique de la jeunesse s'intitule «*développer un sentiment d'appartenance*» : «*tout comme leurs aînés, ils ont besoin de relation avec les autres membres de la société au sein d'une culture à laquelle ils ont conscience de contribuer*» (p. 45). La transmission de valeurs universelles et d'une culture unique étiquetée comme traditionnellement québécoise³¹ n'est pas tant visée que le développement de liens sociaux effectifs, de proximité qui assurent l'inclusion dans une société dont un des traits doit demeurer la pluralité.

À travers le problème de la place de la jeunesse dans la société se pose le problème crucial du développement d'un sentiment d'appartenance à la nation qu'elle soit canadienne ou québécoise. S'il n'était cette forme supérieure de citoyenneté en jeu, on comprendrait mal l'escalade symbolique dans la mise en scène de la jeunesse de part et d'autre.

La figure de la Relève permet de justifier des politiques d'emploi à forte capacité d'innovation. Il s'agit, à travers une politique incitative de l'emploi de faciliter l'insertion de jeunes diplômés dans leur secteur d'études et plus spécifiquement dans des secteurs stratégiques pour le développement de la compétitivité du pays. Au-delà de l'acquisition d'expérience pour le jeune, c'est une meilleure efficacité de l'économie québécoise qui est recherchée. Par ailleurs, les programmes qui sont développés prennent la forme de subventions salariales de l'État sans contrepartie de la part des étudiants. La justification *a priori* de ces mesures est un objectif d'intégration sociale donnant la possibilité aux individus de développer un sentiment d'appartenance politique à un quasi État-Nation.

2.2.1. Une représentation partagée des changements sociaux : le référentiel de la mondialisation

Cette politique vient en appui à une représentation des changements sociaux et économiques dans lesquels le Québec est amené à trouver sa propre place. L'incitation à la qualification sélective répond au désir d'augmenter la compétitivité de la Province dans un contexte de mondialisation. Le gouvernement provincial reprend ainsi à son compte le «*référentiel global*» de la mondialisation mis au jour par Bruno Théret (Théret, 1999) dans les réformes de l'État-providence fédéral. L'assertion selon laquelle «*la mondialisation [...] n'y est pas seulement vue comme une fatalité économique à laquelle tout le pays doit faire face [...] mais est aussi et surtout envisagée [...] comme un processus politique à activer à des fins de puissance, avec la visée de construire le Canada à partir de l'extérieur en l'affirmant comme acteur à part entière de la scène internationale*» (*ibid.*, p. 42) s'applique au Québec tout comme au Canada. On ne peut que constater les convergences d'analyse globale entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux sur ce thème. Sur la définition de la mondialisation tout d'abord :

«*Au sens large (d'abord), la « mondialisation » représente l'adoption, dans le monde entier, de certaines valeurs communes, notamment la démocratie électorale, les régimes économiques axés sur le marché, et des structures sociales et culturelles ouvertes et libérales. Dans un tel contexte, les idées,*

³¹ Toutefois cet aspect est bien présent à travers des mesures comme «*renforcer la connaissance de l'histoire, du patrimoine québécois et des valeurs civiques communes*» et surtout «*assurer la connaissance et l'usage du français comme langue officielle et commune du Québec*» (p. 48).

l'information, les personnes, l'argent et les produits financiers franchissent librement les frontières » [Réseau de recherche sur la mondialisation, 1998]³² ;

« La mondialisation est un phénomène qui dépasse de plus en plus l'intégration des économies nationales et qui a des répercussions sur les systèmes politiques et sociaux, de même que sur la culture et l'identité des peuples » [Secrétariat à la jeunesse, 2001, p. 17].

De plus, tout comme le Canada, la mondialisation est présentée comme une opportunité pour le Québec de s'affirmer politiquement et culturellement du fait de la déhiérarchisation que les transformations économiques entraînent :

« Le Canada est bien placé pour tirer avantage de la position qu'il occupe dans le marché nord-américain intégré, pour exercer son leadership dans les institutions internationales, pour jouer un rôle important comme source d'investissement dans le monde et pour établir son identité dans un monde électronique » [Réseau de recherche sur la mondialisation, 1998]³³ ;

« Le Québec s'inscrit déjà dans de façon dynamique dans le mouvement de mondialisation. Il peut faire partie de ces nations qui influenceront ce courant par sa créativité, son originalité culturelle et ses valeurs sociales et démocratiques » [Secrétariat à la jeunesse, 2001, p. 17].

C'est dans ce contexte que se joue désormais l'intégration des jeunes.

2.2.2. L'intégration compétitive des jeunes

Le Québec veut donc pouvoir investir au même titre que le pouvoir fédéral dans la formidable révolution économique³⁴. L'enjeu principal du développement, le nerf de la guerre économique mondialisée, c'est le savoir. L'économie du savoir représente une formidable opportunité pour des économies de petite taille comme celles du Québec et du Canada. Le positionnement sur les marchés mondiaux dépend de la capacité des États à promouvoir une économie de l'information fondée sur des « travailleurs du savoir » (Théret, *op. cit.*, p. 20). À ce titre le gouvernement du Québec fait du développement d'une culture scientifique et de l'innovation un point central de sa politique socio-économique de la jeunesse :

« Dans une société du savoir, il est important pour les individus de disposer d'une diversité de connaissances et d'habiletés et d'apprendre à les concilier [...]. Pour garantir leur insertion dans un monde en mutation, les organisations doivent apprendre à gérer le changement de façon optimale, à favoriser l'acquisition des connaissances et à soutenir l'innovation, la recherche et le développement scientifique » [Secrétariat à la jeunesse, *op. cit.*, p. 31].

³² Cité in Théret (1999, p. 9). Bruno Théret tire ses sources d'une série de rapports publiés dans le cadre d'un Projet de recherche sur les politiques lancé par le gouvernement canadien en 1996 sur la mondialisation et les perspectives du Canada dans ce contexte.

³³ Cité in Théret, *op. cit.*, p. 14.

³⁴ Au cours de la Révolution tranquille, le gouvernement avait utilisé la diplomatie culturelle comme outil d'émancipation nationale en affirmant l'existence du Québec sur la scène internationale. Il semble que la promotion des entreprises québécoises à visée internationale remplisse un rôle similaire aujourd'hui de même que le positionnement stratégique du Canada dans la mondialisation servirait à renforcer l'unité canadienne face à l'emprise des États-Unis (Théret, *op. cit.*, p. 42).

Le rôle des jeunes dans cette bataille de la compétitivité représente un enjeu aussi bien pour le Québec que pour le Canada. Il s'agit de permettre une insertion dynamique des jeunes dans l'économie mondiale qui favorise en retour le développement de compétences spécifiques dans une économie mondialisée :

« Comme le Canada tente de devenir un joueur important dans un monde de plus en plus intégré, il est essentiel que l'on encourage les jeunes Canadiens et qu'on leur offre la possibilité de devenir des chefs de file bien informés, confiants et proactifs à l'échelle internationale [...] Le marché mondial offre des occasions à ces jeunes, et il faudrait trouver les moyens de les aider à s'en saisir » [Groupe de travail ministériel sur la jeunesse, 1996, p. 31] ;

« L'ouverture aux autres, à travers le contact avec d'autres mentalités et modes de vie, permet aux jeunes de développer une identité riche et dynamique et de la faire évoluer. L'attachement à leur propre culture et l'ouverture sur le monde qui enrichit celle-ci sont garants de la vitalité de la culture québécoise et de son rayonnement partout sur le territoire et à l'étranger » [Secrétariat à la jeunesse, *op. cit.*, p. 48].

Pour le Québec plus spécialement, la valorisation de sa jeunesse par ces politiques d'aide à l'insertion sert une cause plus politique, à savoir le renforcement de la citoyenneté identitaire (« l'attachement à leur propre culture ») :

« Ce qui est en jeu, c'est la vitalité de la société québécoise à long terme, sa faculté d'adaptation aux valeurs émergentes, en particulier celles qui sont portées par les jeunes, ainsi que sa capacité à entretenir et à renouveler son dynamisme partout sur le territoire. Sa capacité à demeurer une société originale et prospère dépend aussi de cela » (*ibid.*, p. 16).

Le bénéfice pour la communauté est donc double : d'une part d'un point de vue économique, l'État espère que son intervention produira un effet de levier sur la richesse nationale; or une nation dynamique est considérée comme plus attachante pour les citoyens qu'une nation en perte de vitesse. D'autre part, l'État cherche à retirer un profit symbolique auprès des jeunes diplômés qu'elle aide à s'insérer en les propulsant porte-drapeaux de la nation à l'extérieur.

La « dramatisation » de la jeunesse est en effet accentuée par le fait que la citoyenneté des jeunes est également convoitée par le gouvernement fédéral. Une compétition entre les deux paliers de gouvernement s'est engagée sur l'appropriation de la jeunesse. La création d'un Secrétariat à la jeunesse provincial est suivie de près par la mise en place du ministre d'État chargé à la Jeunesse à Ottawa³⁵. Pour l'Année Internationale de la Jeunesse en 1985, le gouvernement fédéral vole la vedette au gouvernement provincial mais dès 1983, les observateurs de l'époque soulignaient que « le sommet peut représenter un instrument privilégié pour mettre les bâtons dans les roues du gouvernement fédéral si d'aventure celui-ci allait tenter d'embrigader la jeunesse québécoise dans un programme quelconque de service communautaire s'y apparentant »³⁶. Lors du sommet 2000, le gouvernement provincial réitère le caractère stratégique de la politique de la jeunesse :

³⁵ La première titulaire du portefeuille est Céline Hervieux-Payette qui lance une vaste consultation pour cerner le profil de la jeunesse canadienne et dégager des propositions de mesures [Ministre d'État à la Jeunesse, 1984].

³⁶ « Le sommet québécois de la jeunesse, sous l'aile protectrice de l'État », *Le Soleil* du 12 mars 1983.

« Par ailleurs, dans des actions visant la jeunesse, le gouvernement fédéral administre ses propres programmes jeunesse qui cohabitent, à divers degrés, avec les programmes québécois. Dans certains cas, des accords entre le gouvernement fédéral et le Québec aboutissent à la mise en œuvre de « programmes conjoints » mais on observe des dédoublements dans d'autres secteurs, notamment en matière d'emploi, de formation et de santé. La politique québécoise de la jeunesse est l'occasion d'assurer la cohésion de la position du Québec en matière de jeunesse et ainsi de favoriser la capacité d'initiative du gouvernement du Québec et de réaffirmer sa priorité d'action sur les dossiers jeunesse³⁷ » [Secrétariat à la jeunesse, 2001, p. 14].

Or le maintien de la cohésion de l'entité fédérale, minée par la dualité de ses cultures fondatrices (canadienne anglaise et canadienne française), passe par le développement d'un attachement aux institutions canadiennes. Le gouvernement fédéral doit sans relâche contrer l'effet de l'éloignement par un effort de visibilité³⁸. En 1984, le cahier du ministre d'État (fédéral) à la Jeunesse *Cap sur les jeunes* [1984] mettait l'accent sur le renforcement des « liens directs entre le gouvernement et les jeunes » qui passe notamment par une meilleure information au sujet de la « vaste gamme des programmes fédéraux établis à leur [les jeunes] intention » (p. 100). Tout récemment encore, le gouvernement fédéral témoignait de son attachement à une responsabilité « jeunesse » au niveau fédéral en prolongeant sa « stratégie jeunesse » en matière d'emploi, alors même qu'une entente Canada-Québec relative aux mesures actives du marché du travail ratifiée en avril 1997 transférait les compétences des services à la population au gouvernement provincial³⁹. C'est justement pour contrecarrer les conséquences néfastes de ce transfert en matière de visibilité, que le gouvernement fédéral multiplie les démonstrations d'intérêt aussi bien médiatiques⁴⁰ que financières.

2.2.3. Les programmes « jeunesse ».

Dans le plan d'action jeunesse 1998-2001 du gouvernement provincial qui pose les axes stratégiques de la politique en faveur de la jeunesse, la stratégie d'intégration compétitive des jeunes les mieux armés est confirmée : rejoignant les politiques fédérales, un programme de stages d'été ou de stages prolongés est proposé pour fournir une expérience de travail aux étudiants dans leurs domaines d'étude, dans la fonction publique ou mieux encore dans des PME de secteurs de pointe (Programme de Soutien à l'Emploi Stratégique). Là, l'image d'une jeunesse innovante et dynamique, porteuse de l'avenir du Québec domine. On fait appel aux diplômés et aux étudiants pour réaliser des projets d'innovation ou de

³⁷ Souligné par nos soins.

³⁸ Une simple comparaison entre le nombre des fonctionnaires fédéraux et celui des fonctionnaires provinciaux suffit à rendre compte du différentiel de présence gouvernementale sur le territoire. En effet la fonction publique fédérale doit couvrir l'ensemble du territoire du Canada, soit environ 27 millions d'habitants, avec près de 150 000 fonctionnaires, alors que le Québec dispose de 67 000 fonctionnaires pour 7 millions de québécois. Le nombre de fonctionnaires provinciaux par tête est donc 1,7 fois supérieure au ratio fédéral. Cette extrême distance physique au citoyen représente un handicap pour le gouvernement canadien Sources : Commission de la fonction publique (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par la Commission de la fonction publique du Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor (2001), *L'effectif de la fonction publique du Québec 2000*, Québec, Gouvernement du Québec.

³⁹ La stratégie emploi jeunesse qui a provoqué l'indignation des responsables provinciaux, devait prendre normalement fin le 31 mars 1999. Elle a été en fait maintenue et rendue permanente avec un budget annuel de 155 millions de dollars ce qui représente même une augmentation de 50% par rapport aux budgets 1996-1999. Cf. Communiqué de presse du Premier ministre du Canada, le 7 décembre 1998, Ottawa.

⁴⁰ Le site internet de Développement Ressources Humaines Canada offre une belle vitrine à la politique de la jeunesse fédérale. Cf. <http://www.rhdcc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/dgpe/ij/pej/nouvprog/sejprogrammes.shtml&hs=yze>, consultée le 12 mai 2004.

marketing international, on offre des places de stages dans l'aéronautique et la haute technologie ou bien encore un crédit d'impôt pour des jeunes employés en apprentissage et spécialisés en transactions financières internationales ou en gestion de portefeuille.

La politique volontariste de création d'emplois visant l'ensemble de la jeunesse jusqu'au milieu des années quatre-vingt (Tremblay, 2001) se concentre sur cette fraction privilégiée des jeunes travailleurs du savoir ; les actions de soutien à la création d'emploi se tournent plutôt vers les étudiants et diplômés dans des secteurs particuliers comme l'informatique, le tourisme, la culture ou le développement rural. Le développement de l'entrepreneuriat est spécialement recherché. L'intérêt du jeune, celui de l'entreprise et enfin celui de la nation, sont associés [Encadré 4].

Encadré 4. Les programmes jeunesse du gouvernement provincial en 2000-2001⁴¹

Pour l'année 2000-2001, le répertoire des programmes jeunesse du gouvernement recense onze programmes dans le domaine du «développement stratégique », pilotés par des ministères autres que le ministère de la Solidarité (le ministère de l'Industrie et du Commerce est omniprésent mais d'autres ministères sectoriels comme celui des Finances ou du Tourisme développent aussi leurs propres programmes).

Ces programmes cherchent à associer un objectif économique de développement sectoriel (science et technologie, gestion de portefeuilles, finance internationale, création ou reprise d'entreprises notamment en région (4), recherche et développement dans l'industrie (2), multimédia, soutien à l'emploi stratégique dans le milieu touristique, organisations internationales gouvernementales), un objectif socio-culturel de renouvellement générationnel de la main d'œuvre (la Relève) et un objectif de développement de l'employabilité spécifique des nouveaux entrants sur le marché du travail. Pour prétendre à ces aides, il faut le plus souvent avoir atteint un niveau d'étude post-secondaire et être qualifié dans le secteur demandé.

Par ailleurs, le ministère de l'Industrie et du Commerce perpétue un programme d'emplois d'été pour les étudiants post-secondaires dans le public et le privé. L'aide à l'embauche d'étudiants stagiaires dans certains domaines fait aussi partie de mécanismes d'incitation pour le choix des études.

Cet aspect des politiques de l'emploi ciblées sur la jeunesse vise donc une catégorie bien précise de jeunes, à savoir les étudiants et les diplômés. L'investissement étatique dans une politique de placement étudiant qui peut paraître paradoxale étant données les difficultés que peuvent rencontrer d'autres catégories de travailleurs sur le marché du travail se comprend dans une double logique politique : une logique interne au système d'enseignement supérieur d'inspiration libérale et une logique externe de compétition entre les deux paliers de gouvernement.

⁴¹ Voir Secrétariat à la jeunesse (2000) : *Répertoire des programmes jeunesse du gouvernement du Québec 2000-2001*, Québec, Gouvernement du Québec.

3. Entre exclusion civique et équité intergénérationnelle : le travail de requalification du problème social de la jeunesse par les mouvements de jeunes

Le mouvement social de la jeunesse développe des discours qui ont en commun de définir la jeunesse comme un groupe social porteur d'intérêts et inscrit dans la structure sociale elle-même. Il peut combiner cette action avec des registres plus culturalistes qui avancent l'image d'une jeunesse ayant ses valeurs propres. Mais ce n'est pas cela qui les distingue véritablement. En effet, en France comme au Québec, les pouvoirs publics savent aussi jouer de ce registre associant le jeune âge au dynamisme, à l'innovation ou au renouveau⁴². Entre la corporation d'étudiants à l'origine du sommet de 1983 et le groupe Force Jeunesse qui fut un des acteurs principaux du sommet 2000, en passant par le RAJ et le CPJ, il y a une veine pareillement exploitée : celle d'une jeunesse *discriminée et lésée*. Le passage de la jeunesse « défavorisée » à la jeunesse discriminée et lésée relève proprement d'une définition constructiviste de l'action politique : une action qui « *vise à produire et à imposer des représentations [...] du monde social qui soient capables d'agir sur le monde en agissant sur la représentation que s'en font les agents* » (Bourdieu, 1984b).

Par conséquent, la sphère d'invocation de la jeunesse comme groupe social est singulièrement plus large qu'en France : les politiques de relèvement socio-économique de la jeunesse ne se cantonnent pas à des politiques de lutte contre le chômage. La jeunesse s'invite comme génération ou groupe d'intérêt dans de multiples débats : non seulement pour l'accès au marché du travail mais aussi le droit du travail, le règlement de la dette publique ou encore les effectifs de la fonction publique. Ces multiples fronts de l'offensive générationnelle tendent à constituer la jeunesse en véritable catégorie sociale transversale alors que l'action solidariste tend à la maintenir dans un statut de simple population « cible ».

3.1. Exclusion civique et équité générationnelle : deux grilles de lecture alternatives des problèmes socio-économiques de la jeunesse

Il est intéressant de remarquer que les auteurs scientifiques eux-mêmes, qui par ailleurs peuvent souligner les fortes inégalités entre les jeunes face au risque du chômage, vont alimenter le discours générationnel sur le mode de l'équité intergénérationnelle. À l'exemple de Pierre Fortin, dont l'étude économique sur le chômage des jeunes trouvera un écho important dans les médias et qui déclare :

« La concentration de la hausse du chômage parmi les jeunes plutôt que parmi les adultes entretient et accentue le conflit entre générations. La création d'un niveau plus élevé de chômage est le moyen que les gouvernements ont choisi pour extirper l'inflation, un problème d'adultes, au détriment de l'emploi, un problème de jeunes » (Fortin, 1984, p. 431).

Si Pierre Fortin insiste par ailleurs sur le phénomène de « concentration du chômage de longue durée » sur les jeunes les moins scolarisés tentant de faire éclater ce qu'il appelle « le mythe du chômage des instruits », il n'en reste pas moins que ses propos générationnels viendront nourrir tant le discours médiatique que celui des leaders d'organisations étudiantes

⁴² Comme le souligne Laurent Thévenot, l'état de jeunesse peut être en soi un état de grandeur dans l'ordre industriel à travers la valorisation de sa force et de ses capacités (Thévenot, 1986). Vincent Peyre soulignait pour sa part dans le même ouvrage que la jeunesse marginale elle-même avait donné lieu à une requalification positive (comme moteur de changement social) dans les années soixante (Peyre, 1986).

qui prennent la tête du mouvement de contestation « jeune »⁴³. Toutefois, le thème de l'équité intergénérationnelle ne sera porté au rang de problème public qu'au tournant des années quatre-vingt dix. Contrairement à la configuration américaine et même française, la génération du *baby boom* qui s'en fait le principal écho (Masson, 1995), trouve un allié de poids parmi les jeunes générations touchées par la crise de l'emploi. La composition mixte largement affichée du groupe de réflexion *Le Pont entre les Générations*⁴⁴ est une preuve autant qu'un vecteur de cette caractéristique sociétale. Son travail de réflexion éthique et politique a ainsi été diffusé auprès de groupes de jeunes notamment étudiants qui dans d'autres pays sont restés étrangers à cette problématique.

Dans les propositions du sommet de 1983, on peut relever déjà bon nombre de revendications qui se placent dans le registre politique de la régulation sociale du marché du travail : notamment la proposition appelée « *contre la discrimination dans l'emploi* » qui contient une demande d'une meilleure protection sociale des travailleurs non syndiqués, une demande d'égalisation des conditions de travail entre employés à temps plein et employés à temps partiel⁴⁵, une égalisation du salaire minimum des moins de 18 ans, et la disparition de la « *discrimination à l'embauche sur le critère de l'expérience par la recherche d'alternatives à l'expérience des jeunes* » [Sommet québécois de la Jeunesse, *op. cit.*]. Il est en outre fait appel à une prise de conscience des organismes de placement publics et privés à l'égard de cette discrimination à l'embauche. Les groupes de jeunes requalifient en inégalité ce qui apparaît aux yeux des conséquentialistes en général, et des pouvoirs publics en particulier, comme un handicap, un problème. Ils interpellent l'État non en tant que technicien du social mais comme garant de l'égalité des droits. Pour eux c'est bien l'écart d'expérience entre les jeunes et les adultes en soi qui pose problème et non pas seulement les conséquences que le manque d'emploi pourrait avoir sur tel ou tel jeune.

3.2. Les dossiers de l'exclusion civique et de l'équité intergénérationnelle

Nous avons dégagé trois dossiers dans le domaine social et économique qui ont fait l'objet d'une requalification civique et générationnelle par les mouvements autonomes de jeunes : les clauses « orphelin », l'embauche dans la fonction publique et le problème de la dette. À ces trois dossiers il faut rajouter celui de l'égalité des droits sociaux dans le système d'assistance que nous traiterons dans le chapitre 4.

3.2.1. Les clauses « orphelin »⁴⁶

La première revendication de non-discrimination concerne les clauses « orphelin ». Dans un avis rendu public en avril 1998, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse souligne que « *dans nombre de cas où des conventions collectives comportent un double palier de rémunération ou d'autres clauses dites « orphelin » désavantageant systématiquement les nouveaux salariés, des situations de discrimination indirecte liées à*

⁴³ Ils auront tôt fait d'ailleurs de s'emparer des chiffres du chômage des diplômés universitaires que Pierre Fortin qualifie de « très bas » (13 ou 14%) pour montrer que le chômage touche « même » les jeunes les plus scolarisés (*Le Devoir*, 1er août 1983).

⁴⁴ Paradoxalement, c'est sur le thème du lien et de la solidarité que le *Pont entre les Générations* s'est construit.

⁴⁵ Les mouvements de jeunes sont les plus ardents combattants de la précarisation des conditions de travail. Cf. CPJ [2001].

⁴⁶ L'Office québécois de la langue française recommande l'emploi du terme « clause de disparité de traitement ». Néanmoins, le terme de clause orphelin (ou même « orphelins ») est encore le plus souvent utilisé. Par commodité, nous le conserverons donc.

l'âge seront fréquemment relevées, preuve statistique à l'appui » [Coutu, 1998, p. 9]. Les clauses « orphelin » sont des dispositions au sein des conventions collectives (signées entre le patronat et les syndicats d'entreprises) qui fixent des avantages inférieurs pour les salariés embauchés après la date sa signature (rémunération, durée de protection, avantages sociaux, sécurité d'emploi ou régimes de retraite)⁴⁷. Pour les jeunes, il s'agit d'une discrimination systémique et non délibérée, puisqu'elle ne vise pas directement les jeunes sur un critère d'âge mais plutôt les jeunes en tant que débutants et *outsiders* de l'entreprise.

Le processus ayant abouti au vote de la loi modifiant la Loi sur les normes du travail en matière de disparité de traitement aura duré deux ans. Il a suscité de nombreuses réactions de la part des groupes de jeunes tout récemment formés⁴⁸. C'est le cas du *Regroupement Force Jeunesse* créé en août 1998 qui rassemble de jeunes travailleurs et dont la mobilisation a été déclenchée par cette lutte anti-discriminatoire. Pour sa part, le CPJ a produit deux documents à une année d'intervalle : *Interdire les clauses « orphelin » : une question d'équité intergénérationnelle* [CPJ, 1998] et *Interdire une fois pour toute les clauses « orphelin »* [CPJ, 1999a].

Le but de ces groupes de jeunes est de faire sortir la régulation concernant la place des jeunes dans l'entreprise du champ de la négociation entre les partenaires sociaux pour la porter au niveau législatif. Jusqu'à l'intervention du législateur, les clauses orphelin étaient le produit de compromis locaux dans le cadre d'une négociation fortement décentralisée des conditions de travail et des salaires. En posant le problème du point de vue de l'équité salariale, l'ensemble de ces groupes transforme un conflit social local en problème public global. Pour eux la situation met en danger les principes démocratiques de l'État et c'est donc le gouvernement « *seul garant de l'intérêt public et de celui des groupes en position de faiblesse [qui] se doit d'être l'acteur du changement* » [Force Jeunesse, 1998, p. 25]⁴⁹.

Cette mobilisation se référant à la Charte des droits et libertés de la personne au Québec a abouti à l'adoption d'un projet de loi modifiant la Loi sur les normes du travail visant à rendre illicite les clauses orphelin permanentes⁵⁰. Même si cette loi est apparue en retrait des aspirations des mouvements de jeune, elle n'en demeure pas moins une de leur conquête.

3.2.2. L'accès à la fonction publique

Enfin, l'accès des jeunes à la fonction publique est traité dans le registre de l'équité intergénérationnelle. Dans un contexte de compression budgétaire, la fonction publique a subi des coupes franches dans ses effectifs qui ont singulièrement pesé sur les jeunes. Les départs en retraite anticipée ont provoqué une diminution spectaculaire de la proportion des jeunes dans la fonction publique : pesant pour encore 29% des effectifs réguliers en 1980, les jeunes

⁴⁷ Le taux de pénétration des clauses orphelins dans les entreprises aurait atteint 7,9% en 1989 et cela en ne retenant qu'une définition restreinte de ces clauses à l'existence d'une double échelle salariale. Il serait de 6,4% en 1997. Source : Ministère du Travail cité dans Force Jeunesse [1998].

⁴⁸ Plus de 40 mémoires relatifs à cette question ont été déposés à la Commission parlementaire de l'Économie et du Travail. Parmi ces mémoires on retrouve ceux de nombreux groupes de jeunes mais aussi ceux exprimant l'opinion des syndicats et de patronat.

⁴⁹ Le refus de la régulation par la négociation centralisée, solution proposée par le gouvernement et soutenue par le Conseil du Patronat se fonde sur cet argument de logique politique mais aussi sur une considération plus sociétale : « *les centrales syndicales ont clairement affirmé leur incapacités « structurelles » à contrôler leurs syndicats membres en matière de contenu des conventions collectives [...]. Que vaudrait la signature des centrales syndicales en bas d'un pacte social contre les clauses « orphelins » ?* » [Force Jeunesse, 1998, p. 25].

⁵⁰ Pour une analyse juridique du projet de loi voir Coutu (2000).

n'en forment plus que 1,36 % en 1998 et comptent pour 5,75% de l'effectif total (permanents et occasionnels).

Déjà en 1989, l'un des tous premiers avis portés par le CPJ concernait le vieillissement important de la fonction publique québécoise [CPJ, 1989]. Ce mémoire est suivi dix ans plus tard d'un deuxième avis intitulé *L'accès des jeunes à la fonction publique québécoise : Place à la relève!* [CPJ, 1999b]. Dans ce dernier, le CPJ donne les résultats d'une consultation publique auprès de personnalités qualifiées (Conseil du Trésor, syndicats, branche jeunesse des organisations professionnelles) et moins qualifiées (des étudiants principalement). Il en ressort des propositions qui assimilent les jeunes à une « minorité visible » : concours réservés aux nouveaux diplômés, établissement d'une cible concernant le taux de présence des jeunes employés dans l'ensemble de la fonction publique québécoise, politique de résorption des différences de salaire et de conditions de travail entre employés réguliers, employés occasionnels et stagiaires. Ce travail auprès de l'opinion publique aboutit à la création de l'Association des Jeunes de la Fonction Publique Québécoise en 2000 dont le but est de défendre et de promouvoir les droits et les intérêts des jeunes dans la fonction publique québécoise.

Cette mobilisation a porté ses fruits⁵¹ puisque la politique québécoise de jeunesse fait du rajeunissement de la fonction publique et des réseaux de l'État, un point fort de ses propositions [Secrétariat à la jeunesse, *op. cit.*, p. 30]. En juin 2001, le gouvernement lance un vaste plan de renouvellement de la fonction publique québécoise. À cette occasion un comité de travail sur l'intégration des jeunes dans la fonction publique québécoise est mis en place et chargé de faire des propositions pour permettre de doubler la présence des jeunes au sein de la fonction publique dans un horizon de cinq ans. Cet objectif se traduit par différentes mesures de recrutement ; il est supporté par différentes actions destinées à améliorer l'attractivité de la fonction publique auprès des jeunes, notamment par une présence soutenue dans les établissements d'enseignement et par des activités de promotion de la fonction publique destinées à améliorer l'image de la fonction publique auprès des jeunes. Le plan d'action vise également à assurer la rétention des jeunes au sein de la fonction publique et à favoriser leur pleine contribution, notamment par des programmes d'accueil et de tutorat.

3.2.3. Le dossier de la dette

Le dossier de la dette participe de l'institutionnalisation du thème de l'équité intergénérationnelle. Ce thème s'émancipe alors du champ strictement médiatique pour être porté à l'agenda politique. Il a fallu attendre 1996 et un grand plan d'assainissement budgétaire pour que la question soit posée dans l'espace public. La manière dont elle est abordée diffère peu du modèle américain : une approche comptable des rapports intergénérationnels qui ignore largement les transferts intrafamiliaux intergénérationnels susceptibles de produire tout au long de la vie. Le *Pont entre les Générations* et *Force Jeunesse* (dans lequel on retrouve des *leaders du Pont*), vont faire du thème de la réduction de

⁵¹ Le premier résultat de cette mobilisation, et cela bien avant que *Force Jeunesse* ne soit créée, est de rendre légitime une certaine vision de la jeunesse comme minorité visible. En témoigne cette interpellation à la Commission permanente des affaires sociales d'un député de l'opposition à propos de la composition des services publics de l'emploi : « J'ai un préjugé favorable à ce que la fonction publique québécoise reflète la société québécoise dans sa composition. Je trouve, Monsieur le Président, les catégories communautés culturelles, personnes handicapées, autochtones, anglophones et jeunes extrêmement sous-représentées dans le ministère ». Si la ministre revient sur les causes de cette sous-représentation (embauches insuffisantes de fonctionnaires sous le gouvernement libéral précédent), elle ne remet pas en cause la justesse du constat et sa qualification. Cf. Commission permanente des affaires sociales, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, cahier n° 79, 29 avril 1997, p. 48.

la dette, au détriment d'une baisse des impôts, un axe de revendication phare. Ils alimentent par là même la thèse d'une « *forme nouvelle de fracture sociale qui s'ajoute à celle déjà existante entre les classes sociales* »⁵². Alors qu'au moment de la tenue du Sommet, l'embellie économique occasionne des surplus budgétaires, ils prennent activement position pour une allocation juste du point de vue générationnel qui opérerait pour une réduction de la dette contre la solution prisée par les syndicats et le gouvernement, à savoir la baisse des impôts.

Le refus de mettre ce point à l'ordre du jour du sommet de 2000 démontre combien l'âge ou la génération comme analyseur de la structure sociale n'ont rien de naturels, qu'ils sont le résultat de cette « *lutte symbolique pour le sens commun, ou plus précisément, pour le monopole de la nomination légitime, comme imposition officielle – c'est-à-dire explicite et publique- de la vision légitime du monde social* » dont Bourdieu fait l'essence du politique (Bourdieu, 1984).

3.2. Vers l'équité intergénérationnelle généralisée : l'avènement d'une clause impact jeunesse

En proposant le principe de « loi-cadre sur la responsabilité commune des générations face au développement de la société québécoise », les participants au chantier « Pour une société équitable » du Sommet 2000, adoptent une position similaire : tout d'abord en voulant inscrire dans le droit la représentativité par âge des instances décisionnelles, cette loi-cadre institutionnaliserait ce qui, jusqu'à aujourd'hui, ne repose que sur la bonne volonté des acteurs sociaux de toutes sortes. De plus, elle systématiserait une lecture générationnelle des problèmes publics puisque cette loi permettrait « *d'examiner toute réforme ou projet de société dans un souci d'équité des générations* ». La notion de « clause d'impact » sur les générations dans toute politique publique aboutit à l'élargissement du champ de la politique de la jeunesse puisque la catégorie « génération » devient une catégorie de référence pour l'évaluation globale d'un projet dans sa double dimension de justice et d'efficacité. Les domaines d'application vont bien au-delà des politiques sociales ou familiales, champs traditionnels d'application des politiques jeunesse ; les auteurs de ce projet de loi proposent huit champs d'application qui concernent en fait le développement de la société dans son ensemble.

Ils indiquent surtout des critères d'évaluation de la responsabilité commune qui ont pour particularité de faire appel à une projection de long terme susceptible d'englober dans l'évaluation les générations futures. Quatre critères nous semblent particulièrement intéressants :

«- *les conséquences sociales et économiques à court, moyen et long terme des lois, notamment en fonction des caractéristiques démographiques actuelles et projetées de la population québécoise ou de sa répartition sur le territoire ;*

- *la représentation dans les lieux de pouvoir de représentants de chaque génération ;*

- *les effets systémiques susceptibles de créer des inégalités entre individus issus de générations différentes du fait de réalités particulières auxquelles ils sont confrontés ;*

- *l'égalité des chances entre les membres de générations différentes et entre les membres d'une même génération, sans distinction en regard des critères de discrimination reconnus par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne* »⁵³.

⁵² Membres du Pont entre les Générations, « réduire la dette : une question d'équité », *Le Devoir*, 17 février 2000.

⁵³ Source : « Une loi-cadre sur l'équité entre les générations ? », *Le Devoir*, 22 février 2000.

À travers ces propositions, la « génération » devient un opérateur transversal qui fait de la politique de la jeunesse une politique véritablement intersectorielle parce que procédurale. Nous sommes là en présence d'un schéma de production des décisions publiques au domaine d'application particulièrement étendu puisque tous les champs de l'action publique peuvent être lus avec l'analyseur des inégalités intergénérationnelles.

La politique de la jeunesse du gouvernement (2001) reprendra ce principe mais par rapport au référent de la « jeunesse » présente ou à venir -le concept de génération est donc sous-jacent- en établissant que « *le suivi de la politique québécoise de la jeunesse au palier politique sera enrichi par l'introduction d'une **clause d'impact jeunesse** dans les mémoires présentés au Conseil des ministres qui ont un impact important sur les jeunes* » (p. 56). Cette notion de clause d'impact jeunesse qui « *indiquera si les mesures proposées ont des incidences sur la jeunesse* » (p. 56) représente un renversement de perspective par rapport aux politiques de la jeunesse telles que le Québec les avait connues dans des secteurs particuliers comme l'éducation ou l'emploi⁵⁴. Ces politiques, en désignant les jeunes comme population cible de politiques essentiellement sociales, nient la jeunesse comme groupe social dans sa dimension la plus structurante de la société ; elles les objectivent. Par la notion de clause d'impact au contraire, la classe d'âge acquiert le statut de « repère public » au sens de Favereau (1995), dans la mesure où elle devient un point d'appui à la régulation sociale. Elle se diffuse dans des débats qui débordent largement le champ de la jeunesse et peut notamment devenir structurante de conflits sociaux autour de la répartition des gains de la croissance, de la fiscalité ou de la régulation de l'emploi, etc. Par là, les groupes jeunesse et ceux qui ont intérêt en un changement de perception de la réalité ont réussi à imposer une « *vision sociale des divisions sociales* » (Bourdieu, *op. cit.*) au terme d'un processus d'institutionnalisation de la classe d'âge.

Conclusion

Nous avons voulu mettre en lumière le processus politique de temps long qui, au Québec, a permis à la classe d'âge de passer du statut de catégorie cible, objet politique, à celui de repère public potentiel. Cette émancipation ne s'est faite ni naturellement ni au terme de l'évolution d'une action publique monopolisée par l'appareil d'État. Elle est pour partie le résultat d'un travail politique de la part de groupes de jeunes qui se sont mobilisés pour un « agir-ensemble » dans une logique revendicative. L'assimilation de la jeunesse à une « minorité d'âge » discriminée d'une part et à une classe d'âge dominée d'autre part, appartient à un dispositif rhétorique et cognitif qui permet de proposer des modèles d'action publique alternatifs à la logique technocratique. En effet, pour ce mouvement social de jeunesse, la question de « l'insertion des jeunes » se pose d'une manière nouvelle : forcément conflictuelle puisque enjeu d'une lutte pour la justice sociale.

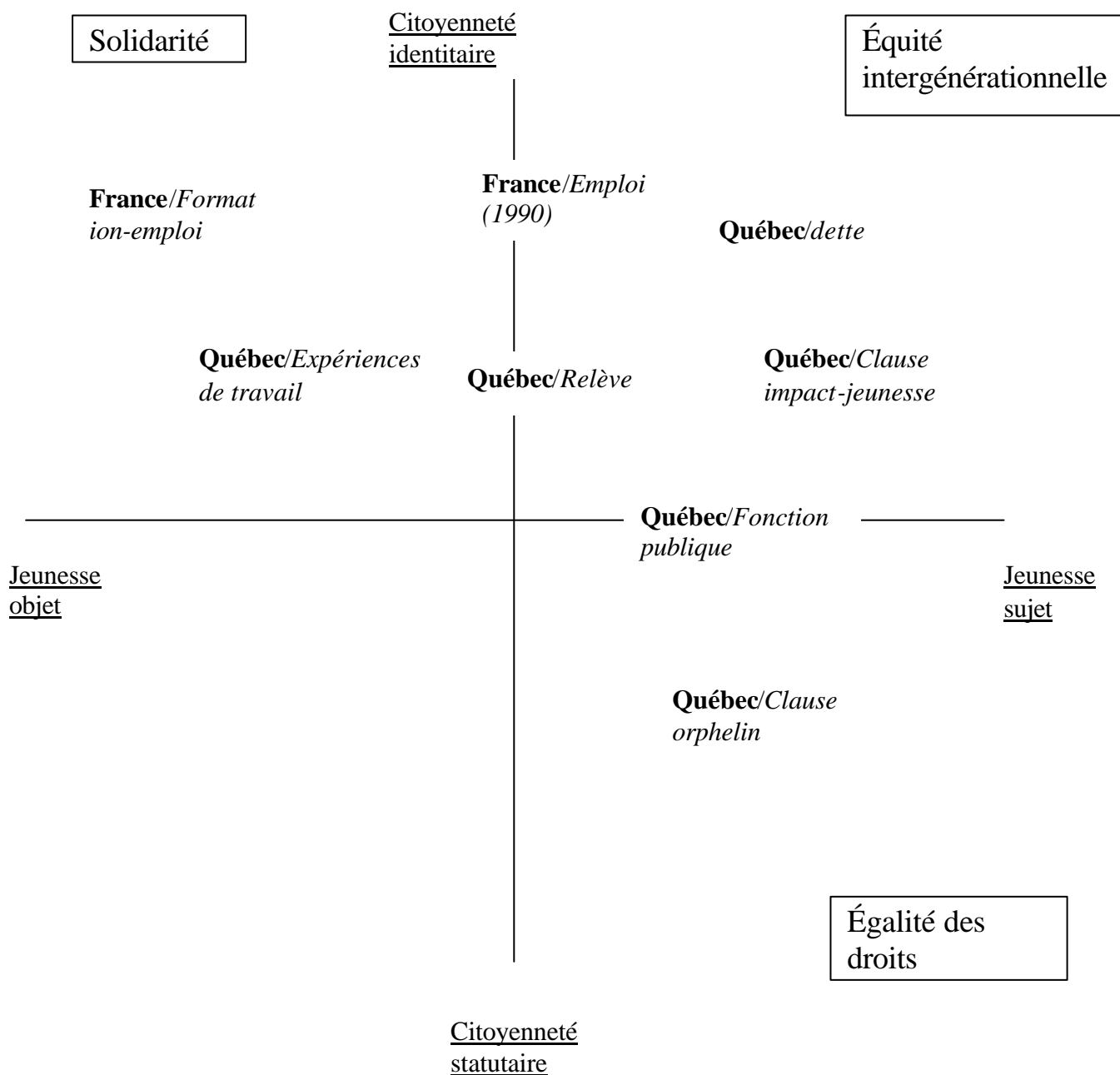
Bien entendu ce travail se heurte à l'effort non moins efficace d'autres mouvements sociaux, plus anciens et ancrés dans la société salariale. Les classes socio-économiques et leurs représentants ont un poids évident dans la structuration du monde social québécois comme ailleurs. L'État, doté d'une capacité de diffusion des représentations des problèmes sociaux sans commune mesure avec celle des groupes de jeunes, est pour sa part plus intéressé par une lecture technocratique de la crise de la jeunesse car cette dernière garantit la paix sociale, réduisant la jeunesse à un objet de soins ou de services. Cependant le cas québécois permet de montrer que dans certains contextes socio-historiques, les classes d'âge peuvent devenir une catégorie légitime du monde social, se superposant plus qu'elles ne se

⁵⁴ Voir aussi « Les jeunes deviennent une affaire d'État », *Le Devoir*, le 30 mai 2001.

substituent aux divisions sociales légitimées par la sociologie critique. Leur efficacité sociale est attestée par l'action collective et l'action publique auxquelles elles servent de support. L'institutionnalisation du groupe social « jeune » dont les pouvoirs publics encouragent la représentation permet la mise en débat d'une justice intergénérationnelle globale.

Conclusion de la partie 1

L'action publique en direction du groupe social des jeunes pris dans leur ensemble réalise un compromis entre différents référents. Nous constatons que les configurations nationales ne se réduisent pas à un seul référent. Selon les conjonctures politiques, l'état des forces qui participent à la définition du problème, et enfin les dossiers qui sont à l'agenda politique, la jeunesse se voit qualifiée de manières différentes. Il est pourtant possible de rendre compte des compromis sociétaux à travers le schéma qui suit [Schéma 1] :



La visualisation des référents d'action collective met en lumière l'univers des définitions des problèmes socio-économiques de la jeunesse. La France est marquée par le consensus autour des modes de définition du problème en termes de solidarité. Le thème de l'équité intergénérationnelle qui affleure dans le traitement de l'emploi ne prend par véritablement corps du fait de l'absence de représentation autonome des intérêts de la jeunesse. Par conséquent la jeunesse peut être une « affaire de famille » ou une « affaire d'État » mais jamais un sujet capable de participer à la problématisation ou à la régulation sociale. La forme de citoyenneté envisagée pour les jeunes « en insertion » ne peut être qu'identitaire, la citoyenneté statutaire étant renvoyée à l'horizon de l'emploi stable, « à statut ». Aussi le domaine même de l'action socio-économique pour la jeunesse est-il relativement limité lorsqu'on le compare à la diversité des thématiques que les groupes de jeunes ont mis à l'agenda des politiques publiques au titre des problèmes de la jeunesse au Québec¹. Le spectre de l'action est beaucoup plus large, de même que celui des référents d'action collective et d'action publique. Cette pluralité de registres de qualification des problèmes, et donc des mesures appelées à entrer dans la catégorie générique des politiques de la jeunesse, est à mettre en parallèle avec l'ouverture du jeu politico-administratif et l'institutionnalisation de la représentation de la jeunesse comme intérêt catégoriel.

Cette même différence dans le jeu d'acteurs se traduit dans l'évolution de la citoyenneté sociale des jeunes à problèmes.

¹ Un travail intéressant consisterait à reprendre chacun des thèmes traités dans le cadre québécois (dette publique, fonction publique par exemple) et à montrer qu'ils sont, en France, lus à travers des grilles d'interprétation non générationnelles. En tout état de cause, il ne faut pas déduire de notre propos l'absence de controverses sur les différents dossiers. Nous pensons juste qu'elles n'empruntent pas aux mêmes catégories d'analyse.

PARTIE 2

LES PRINCIPES DE JUSTICE DANS LES SYSTEMES D'ASSISTANCE-JEUNESSE CENTRAUX AU QUEBEC ET EN FRANCE

Avec les cinq prochains chapitres nous entrons au cœur des systèmes d'assistance-jeunesse québécois et français en analysant le sort que réserve l'État social aux jeunes à problèmes. Il s'agit donc de comprendre les logiques distributives tant dans la détermination de la garantie de revenu et des systèmes de droits que dans l'accès aux mesures actives de lutte contre l'exclusion professionnelle¹. Démêler les écheveaux des rationalités² qui se donnent à voir dans les choix d'action publique n'est pas chose aisée. Et ce d'autant plus que nous adoptons toujours une approche diachronique laissant apparaître des inflexions durant les deux dernières décennies, des retournements brusques dans les manières de concevoir la juste et bonne distribution. On peut alors montrer que les deux âges idéologiques de l'insertion repérés par G. Mauger dans le cas français (2001)³ ont leur pendant dans le domaine éthique. Notre objectif est de mettre en lumière les justifications mêlant principe de besoin « antécédentiste » et déontologique et principe d'efficacité conséquentialiste qui président à la construction institutionnelle de la citoyenneté dans les politiques sociales d'insertion.

Au Québec, les jeunes à problèmes sont repérés par leur présence dans le régime d'assistance sociale accessible dès la majorité civile. La montée brutale du chômage des jeunes vient perturber l'équilibre instable de l'aide sociale. Aussi la question des droits sociaux passifs apparaît-elle comme centrale dans le contexte québécois. C'est à partir des

¹ Notre problématique centrée sur l'articulation entre les droits sociaux et les mesures actives explique que nous n'abordons pas dans ce travail les mesures d'insertion à destination des jeunes de minorités ethniques qui peuvent pourtant représenter un « groupe à risque » dans les politiques de l'emploi. Le traitement de ce que les Québécois appellent les « minorités visibles » et les Français les « jeunes d'origine immigrée » nous ramène soit vers les jeunes à problèmes sociaux et économiques en général dont ils ne sont qu'une catégorie particulière, soit vers des thématiques (lutte contre le racisme et discrimination ethnique) qui sont trop éloignées de la question de la citoyenneté sociale pour que nous fassions autre chose que de les effleurer.

² Les rationalités qui nous intéressent peuvent parfois relever de la légitimation *a posteriori* alors que les raisons de l'action sont ailleurs. Les décisions d'action publique ne sont pas toujours des actions fondées en justice, notamment lorsqu'il s'agit de savoir sur qui faire porter les économies budgétaires ; cependant, pour être légitime, un traitement de faveur ou de défaveur d'une certaine catégorie de personnes doit le plus souvent trouver une justification en équité ou en efficacité. C'est ainsi que Paul Ricoeur (1991, p. 177) soulignait que seul le manquement à l'application stricte du principe d'égalité demandait une justification. De la même manière, nous pouvons arguer du fait que « même mus au bout du compte par l'intérêt personnel et la partialité, les acteurs sont poussés par la nature du débat politique à défendre leur cas dans des termes moraux plus généraux » (Elster, 1992a, p. 184), idée que véhiculent dans une version moins cynique Boltanski et Thévenot dans *Les économies de la grandeur* (1991).

³ Les deux âges de l'insertion pour Gérard Mauger correspondent à deux visions du problème social : la première met en cause l'école et la formation comme source du problème de chômage des jeunes, la seconde met l'accent sur l'inemployabilité intrinsèque des personnes qui renvoient aux qualités sociales et psychologiques des individus. Nous reviendrons sur ce glissement dans le chapitre 10.

réflexions sur les prestations monétaires d'assistance que se structurent les politiques d'insertion des jeunes à problèmes. Ces jeunes sont donc pris dans l'ordre des pauvres et c'est dans la dialectique jeune pauvre/adulte pauvre que s'élabore une citoyenneté sociale d'exception pour les jeunes. L'évolution des droits sociaux des jeunes à problèmes s'effectue à l'intérieur du paradigme de la *spécialisation* (chapitre 4). La question morale et politique qui surdétermine les débats ainsi que les choix d'action publique est alors la suivante : les jeunes sont-ils des assistés comme les autres ? Doit-on leur appliquer la même relation d'assistance qu'aux adultes ? La conquête du droit plein et entier à l'assistance pour les jeunes fin 1988 se réalise contre des interprétations naturalistes et à partir d'une dénonciation de l'*exclusion civique* dans le domaine social, soit de la discrimination sociale. Mais cette conquête va se payer d'un double mode de responsabilisation : responsabilisation de la famille par la mise en œuvre d'un système réglementaire de contribution parentale et responsabilisation du jeune lui-même à travers l'activation progressive de son revenu d'assistance. L'égalité des droits passifs entre jeunes et adultes est contrebalancée par un *workfarisme* centré sur les jeunes qui se traduit en fin de période par la tentation de l'obligation de participation à un programme d'aide à la recherche d'emploi. Dans le chapitre 5, nous abordons la place des jeunes dans le ciblage des mesures de développement d'employabilité québécoises pour les assistés sociaux. Là aussi être jeune n'est jamais neutre. La catégorie d'âge est largement structurante du système de gestion de ces mesures. Nous montrons comment la rationalité gestionnaire et technique s'émancipe peu à peu des catégories juridiques pour permettre une double révolution. La première est d'ordre éthique puisque, à partir de 1989, les mesures actives peuvent être gérées sans considération redistributive envers les jeunes mais uniquement avec un souci d'efficacité. Le Québec entre alors dans un modèle *clivé* dans lequel la question de la répartition des ressources est déconnectée de celle de la gestion des mesures actives et de leur efficacité. L'évaluation des programmes de développement de l'employabilité traduit ce souci gestionnaire dans la définition du « bon » ciblage, défini comme celui qui donne la priorité aux individus qui tirent le plus grand profit des mesures. La seconde est cognitive : elle représente le passage d'une lecture en coupe des différents comportements des groupes d'âge dans les mesures à une lecture longitudinale de la « carrière » d'assisté dont la jeunesse représente la phase débutante. Aussi voit-on converger en fin de période des motivations morales qui mènent à l'activation des mesures passives pour les jeunes et une rationalité gestionnaire qui tente de gérer l'offre de mesures de la manière la plus efficace possible. Ces deux logiques justifient une même attention prioritaire aux jeunes par des arguments différents : équité horizontale interindividuelle (égalité des contreparties à la garantie de revenu entre étudiants et jeunes à l'aide sociale) d'un côté, et urgence sociale préventive de l'autre. La séparation analytique entre d'un côté, la recherche d'une plus grande équité dans le système des droits et des devoirs et de l'autre, un meilleur retour sur investissement des mesures ne préjuge donc pas de la possibilité de la convergence des deux logiques.

Le cas de la France que nous abordons par la suite présente une toute autre configuration. Les jeunes à problèmes ne sont pas traités dans l'ordre des pauvres qui d'ailleurs ont peu de réalité encore, mais dans celui des jeunes sortants. Ils sont donc jeunes avant tout. Le traitement qui leur est accordé est d'emblée actif dans la mesure où ils relèvent de politiques d'insertion avec une dimension de « travail sur autrui » (Dubet, 2002) importante. C'est donc logiquement par la problématique du ciblage des mesures actives que nous débutons (chapitre 6). Contrairement au modèle québécois, la dimension redistributive et la dimension active de l'action sont fortement imbriquées. C'est ce que nous appelons un modèle *intégré*. L'activité de redistribution et de construction de la citoyenneté des jeunes est fortement articulée à celle du jugement sur la qualité du travail. Rationalité politique et rationalité technique ne peuvent être dissociées. Le problème éthique que les acteurs publics

tendent de résoudre par les mesures est un problème de justice sociale intragénérationnelle. Le principe de redistribution intragénérationnel qui traverse ces vingt dernières années, «donner plus à ceux qui en ont le plus besoin », recouvre par là-même une pluralité de sens. Il se place tout d'abord clairement dans le modèle de *l'égalisation équitable des chances* dans le cadre d'une société de *monopole socio-professionnel*. Il s'agit alors de profiter de la phase de transition post-scolaire pour réparer les préjudices subis dans la période scolaire ou offrir une seconde chance en redistribuant les ressources en formation. Cette conception scolaire et redistributive des politiques d'insertion se heurte à des acceptions plus professionnalisantes des mesures d'insertion propres à généraliser à l'ensemble des sortants du système éducatif une phase de «transition professionnelle » comme forme institutionnalisée de mise au travail, et donc l'accès à des dispositifs d'insertion de natures différentes. L'évaluation comparée de la sélectivité des différentes mesures réactive à intervalle régulier le principe de discrimination positive «scolaire » à travers l'usage du «niveau de formation » comme étalon de la juste distribution des mesures. Une inflexion se produit au tournant des années 1990 (chapitre 7) : la discrimination positive dans l'octroi de mesures actives ne s'exerce plus qu'à la marge, pour les mesures les moins performantes. En passant là encore d'une vision en coupe à une vision longitudinale dans la distribution des mesures, il s'agit plutôt de «donner à chacun selon son besoin du moment ». L'objectif est alors de ménager, pour l'ensemble des sortants d'une génération en phase de transition, un parcours ascendant de mesures vers l'emploi. La spécificité du jeune âge rejaillit sur la détermination des droits sociaux des jeunes à problèmes en France. Ces derniers sont envisagés dans une perspective que nous qualifions de *néo-solidariste*, purement conséquentialiste et holiste (chapitre 8). Après la mise en avant d'un droit progressiste à la qualification, l'instauration d'un droit à l'insertion, qui n'est pas spécifique aux jeunes, et surtout la discrimination subie par les jeunes dans le système de l'assistance (que nous assimilons au RMI), sont justifiées par les conséquences estimées de ces droits sur la cohésion sociale dans son ensemble. Les droits ou les non-droits sont donc passés au crible de leur efficacité sociale supposée, tant en termes d'intégration sociale et professionnelle que de lien social primaire familial. Redoublement des politiques d'accompagnement actives et retrait des droits passifs visent le même objectif de sauvegarde des interdépendances sociales.

CHAPITRE 4. LA RELATION D’ASSISTANCE-JEUNESSE AU QUÉBEC : LE DEBAT AU SEIN DU PARADIGME DE LA SPECIALISATION

Avec ce chapitre, nous étudions l’évolution des droits sociaux à l’assistance à travers trois grands moments de réforme du régime d’assistance québécois : la Loi de l’aide sociale (1969), la Loi sur la sécurité du revenu (1988) et la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l’emploi et la solidarité sociale (1998)¹. À chacun de ces moments, les jeunes tiennent une place à part et c’est ce traitement spécifique des jeunes que nous tentons de comprendre.

Avec l’instauration du régime d’aide sociale universel en 1969, l’accès au revenu d’assistance dès la majorité civile est théoriquement acquis. De ce fait, les jeunes à problèmes sont traités au cœur de la protection sociale, dans l’ordre des pauvres. Pourtant une discrimination au niveau du montant de l’aide demeure pour les jeunes de moins de trente ans. Les jeunes ne seraient pas des pauvres comme les autres. Deux types de justification sont avancés : d’une part une justification à la fois « naturaliste » et moralisatrice qui met l’accent sur la proximité de la jeunesse de l’idéal-type du bénéficiaire apte et d’autre part un argument plus sociologique qui invoque le rapport spécifique à la famille. C’est sur cette discrimination relative que les débats vont se focaliser au cours des années 1980.

La dénonciation de la discrimination sociale par les mouvements de défense des droits sociaux et les mouvements autonomes de jeunes se fait à partir d’un registre civique accordé au paradigme de la spécialisation dans lequel le régime d’assistance est géré. Au sein du paradigme de la spécialisation, l’égalité des droits sociaux se paye d’un alourdissement de la contrepartie de participation aux mesures sur un mode à la fois solidariste et contractualiste.

1. Les aléas de la citoyenneté sociale statutaire : les motifs de discrimination

Sans que cela n’ait été jamais officiellement justifié, le système d’assistance sociale québécois a perpétué une relation d’assistance d’exception à l’égard des jeunes. Jusqu’à la réforme de la sécurité du revenu intervenue en 1989, les jeunes adultes évoluent dans un système assistanciel pur mais dans lequel les droits passifs sont diminués. Citoyenneté politique et citoyenneté sociale ne se recouvrent donc pas.

La référence originelle (qui n’a d’ailleurs jamais été vraiment effective) pour juger de la transformation du système d’assistance-jeunesse est le système assistanciel « pur ». On peut parler de système assistanciel pur lorsque la relation assistancielle entre l’individu bénéficiaire et la société qui assure sa sécurité économique présente un caractère non réciproque (Morel, 2000) ; en bref, « *tant que l’allocataire satisfait aux conditions de sélectivité des programmes (test de revenu et de ressources), l’État est tenu de lui verser une allocation* » (*ibid.*, p. 59). C’est dans cette absence de critère de réciprocité ou de contribution des individus à la construction de leur sécurité que le système d’assistance se distingue de l’assurance sociale

¹ L’« aide sociale » se transforme en « sécurité du revenu » en 1988, puis en « assistance-emploi » en 1998. Les variations d’appellation dans notre texte traduisent donc l’évolution de la terminologie juridico-administrative.

(*ibid.*, p. 62). Dans la relation d'assistance pure seul le principe du *besoin* s'applique. Si comme le souligne Michael Walzer le devoir d'assistance est le corrélat de la communauté politique², la seule appartenance à cette communauté politique suffit à exiger un droit à l'assistance. Les efforts des États-providence ont convergé vers cette pureté de la relation d'assistance :

« À partir du moment où la communauté entreprend de fournir un bien nécessaire quelconque, elle doit le fournir à tous les membres qui en ont besoin à proportion de leurs besoins. La distribution effective sera limitée par la quantité de ressources disponibles ; mais tous les autres critères, en dehors du besoin lui-même, sont ressentis comme des distorsions et non comme des limitations du processus de distribution » (Walzer, 1997, p. 118)

Au regard de ce modèle pur, le Québec a, dans un premier temps opté pour une diminution des droits sociaux passifs des jeunes. Trois formes de justification se retrouvent à la base de cette discrimination: le « naturalisme » (Boltanski, Thévenot, 1991) qui ici s'attache aux caractéristiques psychologiques ou physiques liées à l'âge, la responsabilité civile des familles qui prend la forme d'une judiciarisation des rapports intrafamiliaux, et enfin l'équité intragénérationnelle statutaire dont le principe est l'égalisation des droits et obligations entre les individus quel que soit leur statut.

1.1. Splendeur et misère du naturalisme dans l'assistance sociale québécoise

Le naturalisme consiste à présupposer une attitude ou une caractéristique inhérente à la nature des personnes. Ici l'âge fournit la base biologique et psychique pour un jugement sur les individus fondé en nature. La prise en compte de l'âge comme critère de détermination du montant des revenus assistanciers découle du rapport supposé malsain des jeunes à l'aide sociale. L'assistance se marierait mal avec l'essence de la jeunesse à savoir l'aptitude.

La distinction entre les jeunes de moins de trente ans et les adultes préexiste au vote de la Loi de l'aide sociale en décembre 1969³. Elle est inscrite dans le barème de la Loi de l'assistance publique (1921). L'âge structure le barème jusqu'à la réforme de 1988, résistant à l'instauration pleine et entière du principe du besoin.

À la veille du vote de la Loi de l'aide sociale, le barème distingue en effet les individus sur la base de leur âge dès lors qu'ils sont isolés et aptes au travail [voir Tableau 1]. Quelle que soit leur situation familiale et à moins d'être mère de famille monoparentale (auquel cas, la Loi de l'assistance aux mères nécessiteuses, plus généreuse, prend le relais), les jeunes de moins de trente ans perçoivent de 10 à 15 dollars canadiens de moins que les adultes de plus de trente ans dans la même situation.

L'aptitude, c'est-à-dire la capacité physique et mentale à travailler, repérée par le corps médical, apparaît alors comme un attribut de la jeunesse exclusivement. Ce n'est pas la personne apte en particulier que l'on vise mais uniquement le jeune apte, catégorie indigne

² « L'appartenance est importante en raison de ce que les membres d'une communauté politique se doivent l'un à l'autre et à personne d'autre, ou à personne d'autre au même degré. Et la première chose qu'il se doivent est une certaine assistance communautaire [communal provision] en matière de sécurité et de bien-être [welfare]. On pourrait inverser cette thèse : l'assistance communautaire est importante parce qu'elle nous apprend la valeur de l'appartenance. Si nous ne nous devions rien les uns aux autres, si nous reconnaissons pas de distinction entre membres et étrangers, nous n'aurions aucune raison de former et de maintenir des communautés politiques » (Walzer, 1997, p. 103).

³ Loi de l'aide sociale, L.R.Q. A-16.

qui va devenir structurante du régime d’assistance. Le traitement de la jeunesse représente ainsi le dernier bastion du reliquat moralisant combattu entre le XVII^e et le XX^e siècle.

Tableau 1. Prestations et revenus permissibles⁴ en dollars canadiens pour les personnes seules dans la province par la Loi de l’assistance publique pour l’année 1969⁵.

	Moins de trente ans, apte, au foyer	Moins de trente ans, apte, hors foyer	Veuve ou fille, 60 ans à 65 ans	Autre, au foyer	Autre, hors foyer
Prestation permise	30	55	75	55	65
Revenu réalisable	25	25	25	25	25

Ce barème dévoile donc une première hypothèse sous-jacente à cette relation d’assistance-jeunesse⁶ : une discrimination en fonction de l’âge fondée sur une théorie implicite du comportement des jeunes vis-à-vis de l’aide sociale. Pour ces derniers en effet, l’incitation au travail doit être plus nette car du fait de leurs dispositions morales, ils sont « naturellement » plus tentés par l’inactivité.

Le naturalisme parcourt les débats sur la relation d’« assistance jeunesse » durant les trente années qui suivent. L’âge se prête bien sûr très bien à cette forme d’illusionnisme social consistant à attribuer à la nature humaine ce qui est en fait le produit d’un état historique des rapports sociaux (Bourdieu, 1984 ; Lenoir, 1989). La minoration des droits sociaux n’est qu’une forme parmi d’autres de la punition du déviant et de la stigmatisation de la jeunesse populaire dont l’éducation au travail reste en quelque sorte à faire. Leur jeune âge les rapproche tendanciellement de l’être asocial et égoïste, sans conscience sociale tel que le caractérisait Durkheim⁷. Les jeunes seraient donc naturellement portés à profiter de la société.

On aurait pu croire que le vote sur la loi de l’aide sociale allait signer la fin de ce régime d’exception. Quel était en effet le fondement de la Loi de l’aide sociale votée en décembre 1969 ? Comme le préconisait le rapport Boucher [1963], il s’agissait d’en finir avec une aide catégorielle en instaurant un régime universel d’aide sociale fondé uniquement sur l’évaluation du niveau de bien-être des individus, modulé bien entendu par la taille de la famille. L’aide devait s’en référer à une méthode d’examen des besoins et combler la différence entre ces besoins vitaux et les revenus (et actifs) des ménages :

« L’aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d’une famille ou d’une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu’elle n’en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu’elle possède » (art. 3 de la Loi de l’aide sociale).

Les tables de projection des prestations sociales annexées au projet de loi, sur lesquelles les députés québécois ont délibéré ne font apparaître aucune différence entre les

⁴ Les revenus permissibles ou réalisables sont les revenus de travail qui n’entraînent pas l’exclusion du système d’assistance.

⁵ Ces barèmes sont en vigueur à la veille du vote du projet de Loi d’aide sociale. Source : Commission parlementaire de la Famille et du Bien-être, *Journal des débats de l’Assemblée nationale du Québec*, séance du jeudi 20 novembre 1969, p. 3878.

⁶ Il est cependant difficile de vérifier que ces arguments étaient bien employés car les débats à l’Assemblée n’étaient pas consignés sous la forme du journal officiel avant 1964.

⁷ Voir chapitre 1.

jeunes de moins de trente ans et les autres⁸. Le même barème s’applique à toutes les personnes seules, même si les catégories d’âge subsistent dans la présentation. C’est pourquoi sans doute, les débats à l’Assemblée ne font état d’aucune remarque sur l’âge des bénéficiaires.

Mais dès le premier règlement effectif de novembre 1970, les administrateurs de l’aide sociale reviennent sur l’universalité en plafonnant la prestation des personnes seules de moins de 30 ans aptes au travail⁹. Elle sera limitée à 75 dollars par mois alors qu’elle se situe entre 91 et 106 dollars pour les autres personnes seules (de plus de 30 ans). Mais c’est surtout la révision des barèmes de 1974 qui va porter un coup aux jeunes de moins de trente ans. Profitant d’un profond remaniement du règlement en janvier 1974, le gouvernement plafonne la prestation des célibataires de moins de 30 ans aptes à 85 dollars, soit la moitié des prestations des adultes seuls. On aboutit alors à une double structure des barèmes : l’une pour les jeunes adultes et les couples de moins de 30 ans et aptes au travail, et l’autre pour tous les autres types de clientèle (aptes au travail de 30 ans et plus ; chargés de familles, aptes au travail sans distinction d’âge, inaptes temporaires ou permanents).

Pour les célibataires, le rapport entre les deux barèmes ne va cesser de se dégrader jusqu’en 1978, pour se stabiliser à un montant d’environ un tiers des prestations des adultes [voir Tableau 2].

Tableau 2. Évolution des barèmes pour besoins ordinaires, montants mensuels en dollars canadiens, 1975-1989

	Personnes seules aptes, - de 30 ans (a)	Personnes seules autres (b)	Rapport a/b	Couples sans enfants, aptes moins de 30 ans (c)	Couples sans enfants autres (d)	Rapport c/d
1975	85	195	0,436	312	312	1
1976	85	217	0,392	170	347	0,490
1977*	90	235	0,362	184	375	0,530
1978	92	253	0,383	184	403	0,456
1979	100	276	0,364	200	439	0,455
1980	110	301	0,362	220	479	0,459
1981	121	331	0,365	242	526	0,460
1982*	136	371	0,365	273	591	0,462
1983*	147	401	0,366	293	638	0,460
1984*	153	421	0,366	306	669	0,457
1985*	159	437	0,363	318	695	0,457
	Personnes seules aptes, - de 30 ans (a)	Personnes seules autres (b)	Rapport a/b	Couples sans enfants, aptes moins de 30 ans (c)	Couples sans enfants autres (d)	Rapport c/d

⁸ Commission parlementaire de la Famille et du Bien-être, *Journal des débats de l’Assemblée nationale du Québec*, séance du jeudi 20 novembre 1969, p. 3880. Toutes les personnes seules percevaient une base de 40 dollars par mois.

⁹ Art. 3.07 des règlements généraux sur l’aide sociale, *Gazette officielle du Québec*, 7 novembre 1970, 102^e année, n° 45.

1986	163	448	0,363	326	712	0,458
1987	170	466	0,364	340	741	0,459
1988	178	487	0,365	356	774	0,460
1989*	185	507	0,365	370	806	0,459

Source : Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, Québec, édition 1990.

*: Moyenne sur l'année.

** : du 1^{er} janvier au 31 juillet.

Par ailleurs, la différence de prestations entre aptes et inaptes concerne uniquement les jeunes. Là encore, les jeunes constituent une exception à l'approche générale de la Loi de l'aide sociale « *basée sur le principe d'équité voulant que, à ressources semblables, les besoins d'une personne ou d'un ménage sont également semblables, que cette personne ou le chef de ménage soit apte ou inapte au travail* » [Groupe de travail sur la révision du programme d'aide sociale, 1981, pp. 16-17].

Comme l'expliquent des membres des ministères concernés, la justification principale demeure la suivante :

« La prestation réduite du jeune apte au travail a toujours été justifiée par la nécessité d'éviter qu'il ne soit encouragé à vivre aux crochets de la société pendant des années, celle-ci n'acceptant pas de faire vivre des personnes en bonne santé et dans la fleur de l'âge » (ibid., p. 16).

Ce qui est plus déterminant ici est l'imaginaire associé à la jeunesse : les jeunes sont « naturellement » plus aptes au travail. Leur âge, considéré comme une caractéristique biologique et même physique (*en bonne santé et dans la fleur de l'âge*), les rapproche de l'idéal-type de l'apte au travail et par conséquent du chômeur volontaire. Sa rationalité juvénile voudrait qu'« il soit encouragé à vivre au crochet de la société » par un niveau de ressources sociales trop élevé. Le principe de « less eligibility », qui veut que le montant de l'assistance soit nettement inférieur au salaire minimum du marché pour inciter au travail, s'applique tout particulièrement aux jeunes. Malgré la reconnaissance de la majorité civique, les jeunes sont encore conçus comme des êtres à éduquer moralement avec toute la dimension de contrainte que l'éducation peut comporter. En somme, « naturellement » portés vers des comportements déviants, les jeunes doivent être dressés.

Cette prétendue propension des jeunes à la paresse relève à ce moment-là du simple sens commun. Aucune étude rigoureuse n'a été menée pour affirmer ou infirmer une telle hypothèse de vulnérabilité morale des jeunes. Les règles véhiculent à travers le temps des théories sociales et des préceptes moraux qui ne sont que très rarement formulés¹⁰. Les limites des catégories sont elles-mêmes acceptées comme allant de soi, alors que rien ne permet d'affirmer que la catégorie des moins de trente ans présente un comportement homogène. Jusqu'à la fin des années 1970, le travail de recherche et d'évaluation est en effet très embryonnaire. Les observateurs ne disposent que des données administratives du système et le ministère se contente le plus souvent d'un rapport annuel qui énonce les chiffres bruts sans analyse poussée du phénomène.

Cette première justification naturaliste trouve ses limites face aux revendications des mouvements de lutte contre la discrimination sociale qui mobilisent l'opinion publique dans

¹⁰ Le groupe de travail sur la révision du programme d'aide sociale soulignait ainsi qu'« il n'y a pas de justification écrite au fait de verser une prestation réduite à ces jeunes » [op. cit., p. 119].

les années 1980. C’est donc par le jeu sur les frontières de l’autorité et de la responsabilité parentale que le traitement spécifique de la jeunesse se poursuit.

1.2. L’institutionnalisation d’une norme sociologique de l’autonomie des jeunes ou le partage des responsabilités

Le niveau de responsabilisation de la famille dans l’entretien des descendants est le deuxième fil rouge de l’évolution des droits sociaux des jeunes pauvres. L’État va régulièrement rechercher l’équilibre souhaitable et supportable entre la responsabilisation des jeunes et la responsabilisation de la famille. Au fur et à mesure de la construction de son système de garantie de revenu et contrairement à la France, l’État québécois a procédé à l’institutionnalisation juridique d’une norme sociologique de l’autonomie qui fixe les limites des responsabilités de chacun. Cette norme est sociologique car le droit se réfère au constat effectif des attributs de la prise d’autonomie et non à un âge limite arbitraire.

1.2.1. Une norme d’autonomie primaire : la prise en compte de la vie familiale

La solidarité familiale est une ressource politique et juridique importante pour le législateur. En effet, le Québec a hérité du Code civil napoléonien qui pose l’obligation alimentaire entre ascendants et descendants comme principe de base de cohésion de la société. Le recours à la solidarité familiale articulé à l’implantation d’organisations charitables a d’ailleurs structuré le système d’assistance entre le XVII^e et le XX^e siècle. Tout en étant bousculé par les revendications libératrices et interventionnistes de la société québécoise dans les années 1960, le principe de solidarité familiale connaît une seconde vie avec une interprétation plus sociologique (et factuelle) de l’autonomie des jeunes structurant la sécurité du revenu tant des étudiants que des assistés sociaux.

La décohabitation familiale et la mise en couple sont de nature à rapprocher le jeune de la norme de la vie adulte. C’est du moins ce que reconnaissent assez tôt les législateurs qui, avant même 1969, traduisent dans le droit de l’aide sociale le fait qu’habiter hors du foyer parental est l’expression concrète de la prise d’indépendance du jeune par rapport à sa famille. Si on se réfère au tableau des prestations [voir Tableau 1] de la Loi sur l’assistance publique, on observe que le barème effectue une distinction selon le statut résidentiel (foyer/hors foyer) et ce, quel que soit l’âge. Tandis que les personnes seules de moins de trente ans résidant chez leurs parents perçoivent 25 dollars de moins que leurs homologues hors du foyer parental, les adultes (de plus de trente ans) subissent une « coupure »¹¹ de 10 dollars. C’est donc que la distinction foyer/hors foyer pour les jeunes ne découle pas uniquement d’une rationalité économique qui veut qu’un jeune hors foyer a plus de frais qu’un jeune au foyer. Si c’était le cas, le jeune chez ses parents se verrait amputer du même montant (10 dollars) que son homologue adulte. Pour les jeunes, la responsabilité parentale que dénote le fait de vivre chez ses parents permet de justifier une réduction supplémentaire de 15 dollars.

La Loi de l’aide sociale de 1969 décline à nouveau cette norme sociale de la jeunesse en donnant un avantage substantiel aux couples de moins de trente ans par rapport aux célibataires du même âge¹². Le taux de discrimination jeunesse (mesuré par le rapport entre les prestations des jeunes de moins de trente ans et celles des adultes dans la même situation) est nettement moins désavantageux pour les couples comme si la mise en couple signifiait aux yeux du législateur un rapprochement de la norme sociale de la vie d’adulte susceptible de

¹¹ Nous utilisons la terminologie québécoise de l’aide sociale qui désigne par « coupure » une réduction de la prestation par rapport au barème de base.

¹² La discrimination pour les couples de moins de trente ans est introduite plus tardivement (1976 contre 1970 pour les célibataires).

relativiser la différence d'âge¹³. Ainsi, les couples de moins de trente ans sans enfants sont diminués « seulement » de moitié par rapport à leurs homologues de plus de trente ans¹⁴ [voir Tableau 2], au lieu des deux tiers pour les célibataires.

Dès 1981, un rapport sur la réforme de l'aide sociale préconise d'ailleurs un alignement du barème des couples de moins de trente ans sans enfant sur ceux de plus de trente ans tout en demandant le maintien de la discrimination pour les personnes seules [Groupe de travail sur la révision du programme d'aide sociale, 1981, pp. 120-121]. Les auteurs du rapport (qui sont des administrateurs des ministères concernés) se fondent sur un argument d'harmonisation du programme avec les autres législations relatives au revenu [voir Encadré 1]:

« Cette attitude envers les jeunes couples est fondée, comme dans le cas des personnes seules, sur la présomption de responsabilité des parents de chacun des conjoints, comme le veut le Code civil. Or, ni le régime des prêts et bourses ni l'impôt sur le revenu des particuliers n'ont cette approche en ce qui concerne les couples. Dans les deux cas en effet, ces couples, s'ils sont mariés, sont considérés comme constituant des nouveaux ménages entièrement responsables de leur sort. On n'impute pas le revenu des parents au niveau des prêts et bourses et aucune exemption personnelle n'est permise par l'impôt aux parents de ces enfants » (ibid., p. 121).

Malgré ces recommandations, l'État maintiendra jusqu'à la réforme de 1989, qui marque l'abolition de toute différenciation selon l'âge, ce compromis entre une justice fondée sur la norme sociologique (la mise en couple) et la norme biologique (la référence à l'âge de trente ans) de l'entrée dans la vie adulte.

1.2.2. L'équité intergénérationnelle formelle contre la contribution parentale : la réforme de 1988

Les pouvoirs publics n'ont cessé d'hésiter entre la responsabilisation de l'individu lui-même et celle de sa famille. S'ils lâchent du lest sur l'équité entre jeunes de moins de trente ans et adultes c'est pour mieux impliquer les parents. Aussi la conquête pour l'égalité des droits et la lutte contre l'exclusion civique des jeunes dans le régime d'assistance sont contrebalancées par l'introduction dans ce même régime d'un système de contribution parentale.

L'égalité des droits sociaux pour les jeunes et les adultes est le résultat d'une lutte de mouvements civiques durant les années 1980. Ces luttes permettent de sortir les jeunes du ghetto d'une justice scolaire dans laquelle le jeune n'est qu'un demi citoyen¹⁵. Ces mouvements posent clairement la question d'une citoyenneté sociale « ici et maintenant » et non remise au terme d'une insertion dans la division sociale du travail. Le thème de la discrimination au sein du régime d'aide sociale fait son apparition au début des années 1980

¹³ Il faut ajouter à cet argument normatif des considérations sans doute plus financières dans la mesure où sur l'ensemble de la période, les couples aptes de moins de 30 ans sans enfants ne représentaient guère plus de 0,6% des ménages à l'aide sociale. Source : *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, Québec, édition 1990.

¹⁴ Au lieu du tiers pour les jeunes isolés.

¹⁵ Dans l'école, « certes l'enfant est respecté parce qu'il représente l'avenir de la Cité et donc peut-être son bien le plus précieux. C'est dire d'une certaine manière qu'il n'en est pas actuellement membre. Si le sentiment de commune humanité postule chez celui que nous avons en face de nous une rationalité et une capacité morale semblable à la nôtre, à coup sûr les enfants ne font pas partie de l'humanité », (Derouet, 1992, p. 118).

pour atteindre son paroxysme lors de la réforme de l’aide sociale dont le processus est entamé en 1987. L’étude des débats de la Commission parlementaire des Affaires sociales nous a permis de mettre à jour les différentes critiques formulées à l’encontre de la réforme¹⁶.

C’est le combat mené par des groupes de défense de droits sociaux comme l’ADDS-MM (Association de Défense des Droits Sociaux – Métropole Montréalaise) qui comporte son aile 18-30 ans, puis du RAJ (Regroupement Autonome de Jeunes) dont il faut souligner qu’il regroupe des associations tant d’étudiants que de travailleurs ou de chômeurs¹⁷. L’égalité des droits sociaux entre jeunes majeurs et adultes est au centre des revendications des groupes de jeunes au milieu des années 1980 et tout particulièrement lors du Sommet québécois de la jeunesse en 1983. Dans un « *refus du paternalisme* », la parité fait l’objet d’une proposition qui sera relayé par des manifestations plus spécifiques des mouvements de droits sociaux :

« Nous proposons que d’une part le montant des prestations du Bien-être Social pour les 18-30 ans soit au même niveau que pour les 30 ans et plus. On dénonce le fait que le régime d’assistance sociale maintient l’ensemble des assistés sociaux sous le seuil de pauvreté. Et d’autre part, nous proposons qu’il n’y ait pas de discrimination dans l’assistance sociale sur la base conjoint/conjointe qui entraîne des coupures de 10 \$ par personne en bas de 30 ans. Par contre, cette mesure ne devrait pas être considérée comme une solution au chômage, mais bien comme une mesure d’équité sociale incitant le gouvernement à une politique de plein emploi. Et qu’une pétition circule dans l’ensemble de la population pour défendre cette proposition » [Proposition n° 6 sur les « Droits des minorités » et votée à la majorité : Sommet québécois de la Jeunesse, 1983, p. 167]¹⁸.

En demandant la parité (qui n’est autre que l’égalité) des prestations pour les moins de 30 ans, ces groupes renversent la perspective sur le statut des jeunes à l’aide sociale. À l’inverse de la conception sociale et comportementaliste de l’aide sociale qui module la prestation en fonction de son usage attendu, les mouvements s’inscrivent radicalement dans une perspective politique et civique. Ils posent l’aide sociale comme un droit inaliénable du citoyen majeur. À ce titre, la réduction de la prestation pour les moins de 30 ans aptes est une mesure discriminatoire au regard de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne dans son article 10 qui stipule l’âge comme critère de discrimination, ce qui n’est pas le cas de la Constitution française :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l’exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l’orientation sexuelle, l’état civil, l’âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l’origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l’utilisation d’un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu’une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit ».

¹⁶ Au Québec, lors des débats en commission permanente, toutes les personnes et les organismes ayant déposé un mémoire sur le projet de loi sont auditionnés afin de présenter leurs arguments. S’instaure ainsi un dialogue entre la société civile, les députés et le ministre en charge du dossier.

¹⁷ Voir chapitre 3.

¹⁸ On peut constater que les revendications de type civique sont étroitement associées à un appel à des politiques plus volontaristes en faveur de l’emploi.

En invoquant la Charte, une jeune fille bénéficiaire de l’aide sociale âgée de 27 ans, Louise Gosselin, intente en 1986 un recours collectif pour contester le règlement discriminatoire de l’aide sociale. Cette action en justice qui n’aboutira que 15 ans plus tard, constitue un acte fondateur des luttes contre la discrimination sociale des jeunes¹⁹.

Avec la Loi sur la sécurité du revenu du 14 décembre 1988²⁰ votée alors que le Parti Libéral est au pouvoir, ils obtiennent en partie gain de cause : la discrimination fondée sur le critère d’âge est abolie.

Cependant le gouvernement substitue à la discrimination pure et simple, deux tests de revenus supplémentaires : un test de contribution parentale²¹, semblable à celui institué dans le régime des prêts et bourses et un test de partage du logement [voir Encadré 1]. Ce dernier consiste à instaurer une coupure dans les prestations des individus qui partagent un logement avec une personne quelle qu’elle soit, de manière à prendre en compte les économies d’échelle.

Encadré 1. Une conception sociologique de l’autonomie : le principe de contribution parentale dans le régime des prêts et bourses²² et dans le régime d’assistance sociale²³ au Québec

La Loi sur les prêts et bourses aux étudiants a été portée par les grandes réformes scolaires dans la foulée de la Révolution tranquille. Elle est votée en 1966 pour promouvoir le rattrapage éducatif de la Province dans le respect du principe d’égalité des chances et vise à rendre accessible les études collégiales et universitaires aux étudiants dont les ressources financières sont insuffisantes.

Le régime des prêts et bourses qui régit l’octroi de l’aide financière aux étudiants post-secondaires est adossé à une conception sociologique de l’autonomie des jeunes. La contribution alimentaire des parents est supposée et cela quel que soit l’âge de l’étudiant. Ce n’est donc pas l’âge biologique qui détermine l’état d’adulte autonome. Pour être réputé indépendant, l’étudiant doit faire la preuve qu’il a effectué une prise d’autonomie réelle. Plusieurs conditions donnent ainsi le droit aux étudiants de s’affranchir de la tutelle parentale :

¹⁹ Après avoir été déboutée devant tous les tribunaux provinciaux, Louise Gosselin et les organismes qui la soutenaient ont porté l’affaire devant la Cour Suprême du Canada, la plus haute juridiction du pays. La Cour a conclu que Louise Gosselin n’avait pas pu apporter les preuves que son « droit à la sécurité de la personne » avait été violé. Mais elle n’a pas remis en cause le caractère justiciable des politiques économiques et sociales, ce qui représente une victoire pour tous les mouvements qui cherchent à faire reconnaître les droits économiques et sociaux comme des obligations positives (Communiqué « Gosselin : Droits et Démocratie commente la Cour Suprême », Ottawa, le 19 décembre 2002. Cf. <http://serveur.ichrdd.ca/français/commdoc/communiqués/gosselin/CourSupreme.html>, consulté le 20 avril 2003). Cette affaire a permis au Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec (FCPASQ) de justifier un moratoire sur l’instauration de la participation obligatoire à des mesures pour les jeunes en 2000 (voir *infra*).

²⁰ Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q. S-3.1.1., publiée à la *Gazette officielle du Québec* du 1^{er} février 1989.

²¹ Cette contribution est fixée de manière arbitraire et est en quelque sorte déduite des prestations : si les revenus des parents dépassent 21 600\$, le jeune n’a pas droit aux prestations, s’il est compris en 12 480\$ et 21 600\$, la contribution est fixée à 100\$ par mois, en dessous de 12 480 à un dollar canadien symbolique par mois (règles valables au 1^{er} janvier 2001). Celle-ci s’applique durant les trois années qui suivent soit la date de la première prestation, soit celle de la première prestation n’eût été le revenu des parents.

²² Les conditions d’attribution de l’aide financière aux études peuvent être consultées sur le site officiel : <http://www.afe.gouv.qc.ca>.

²³ Le cadre légal auquel nous nous référons est le suivant : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l’emploi et la solidarité sociale, L.R.Q., c. S-32.001, Règlement sur le soutien du revenu, c. S-32.001, r.1.

- ✍ avoir pendant au moins deux ans occupé un emploi rémunéré à temps plein ou reçu, pour un tel emploi, des prestations d’assurance-chômage ou avoir subvenu à ses besoins tout en résidant chez son père, sa mère ou sa répondante ou son répondant ;
- ✍ être ou avoir été marié ;
- ✍ avoir ou avoir eu un enfant ;
- ✍ vivre maritalement et avoir à sa charge un enfant qui est le sien ou celui de son conjoint;
- ✍ être enceinte en ayant atteint la vingtième semaine de grossesse ;
- ✍ faire un retour aux études après sept ans depuis la fin de l’obligation de fréquentation scolaire ;
- ✍ poursuivre des études de deuxième ou de troisième cycle dans un établissement désigné ;
- ✍ détenir un diplôme de premier cycle universitaire²⁴.

Ces conditions ont peu évolué au cours du temps. La tendance a même été à l’assouplissement des conditions de prise d’indépendance²⁵. Le régime d’assistance pour les pauvres non étudiants repose sur les mêmes critères²⁶ en ajoutant simplement une condition liée à la durée de vie commune au critère de vie maritale : pour être considéré comme indépendant, il ne suffit pas de vivre maritalement avec une personne au moment du dépôt de la demande mais il faut justifier d’un an au moins de cohabitation.

Ce qui caractérise ces conditions, c’est tout d’abord qu’elles s’appuient sur l’expérience sociale des individus pour juger de l’autonomie. La juridiction prend ainsi acte de l’évolution des normes sociales dans les relations parents-enfants. Ce règlement précise que l’obligation alimentaire n’est pas éternelle. Elle n’est pas attachée à la relation de filiation mais uniquement adaptée à moment du cycle de vie : celui de la jeunesse dont les attributs sont très précis. Une fois ce moment dépassé, c’est l’État qui prend le relais en cas de besoin.

Les attributs sont essentiellement de deux ordres : familiaux (mise en couple ou éducation d’un enfant, logement indépendant) et professionnels (durée d’activité). Le critère du diplôme est d’un autre ordre. Il instaure une limite au devoir d’investissement de la famille dans l’éducation des enfants. Au-delà, les législateurs ont considéré que c’est l’individu lui-même qui est responsable de ses études et de sa vie, avec l’aide éventuelle de la collectivité. L’instauration de ce critère conduit généralement à une prise d’autonomie reconnue juridiquement vers l’âge de 22 ou 23 ans au plus.

De plus, ce jugement est très codifié : les règles sont strictes, prêtes à l’emploi. Elles ne supportent aucune interprétation ou modulation locale.

L’introduction d’une contribution parentale a deux conséquences : tout d’abord c’est une manière de diviser en trois, entre l’État, le jeune et sa famille, la responsabilité de la sécurité financière, là où entre 1969 et 1988 (du moins officiellement), elle ne reposait que sur les épaules des jeunes eux-mêmes et de l’État. De plus, elle « judiciarise » la relation parentale puisque l’État se donne le droit de réclamer la contribution alimentaire auprès des parents. L’argument de la responsabilité prime sur l’argument du lien social. Il s’agit moins de consolider des liens concrets dans une logique de « sécurisation » de la solidarité

²⁴ Source : <http://www.afe.gouv.qc.ca>, consulté le 9 mars 2004.

²⁵ La condition de résidence par exemple ne l’a pas toujours constitué un motif d’indépendance.

²⁶ Nous mettons de côté bien entendu le critère de poursuite d’études qui n’a pas lieu d’être pour les assistés sociaux.

communautaire que de mettre en balance responsabilité du jeune, de la société et des parents²⁷.

Enfin, cette réforme s'inscrit dans un mouvement de rationalisation juridique du régime d'assistance. L'objectif est de se rapprocher le plus possible d'une évaluation exacte des ressources et des revenus des individus²⁸.

Les organismes jeunesse, le Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec (FCPASQ) qui regroupe les différentes associations locales de défense des assistés sociaux et les organismes familiaux (c'est-à-dire au Québec d'aide à la famille) se rejoignent dans une opposition à cette mesure. Sont développés trois types d'arguments qui le plus souvent demeurent ancrés dans le paradigme de la spécialisation. Tout d'abord on invoque la norme sociale de l'autonomie financière. Puis, dans un registre civique, les opposants à la contribution parentale se réfèrent à l'égalité des droits pour contester la règle de la contribution parentale qui ne s'appliquerait que dans un sens. Enfin, on discute de la limite de la responsabilité des parents envers la destinée de leurs enfants.

Les organismes reprochent tout d'abord à cette nouvelle réglementation de nier l'aspiration à l'autonomie des jeunes. La disruption entre le statut juridique du jeune acquis à 18 ans et son rapport à la protection sociale est considéré comme inacceptable :

« Que l'État [...] considère comme indépendante toute personne âgée de 18 ans ou plus sans considération du temps écoulé depuis qu'elle a établi sa résidence en dehors du milieu familial. C'est dans le sens suivant : si on donne à un jeune une entité juridique à 18 ans, on considère qu'il est habilité à voter, habilité à faire des dettes, habilité à faire des tas de choses. Il est vraiment autonome. Je ne vois pas pourquoi les parents d'un jeune qui quitte le milieu familial devraient continuer durant un certain temps, à contribuer à son entretien »²⁹ ;

« La réforme veut resserrer les liens de solidarité entre les parents et les jeunes adultes en « obligeant » [...] les parents à verser une contribution alimentaire. Fort bien, mais cela ne va-t-il pas à l'encontre des valeurs actuelles des jeunes qui mettent l'accent sur l'autonomie précoce ? Du reste les gouvernements reconnaissent que les jeunes de 18 ans sont également adultes et les traitent ainsi sur le plan fiscal »³⁰ ;

« La référence au Code Napoléon ne vous paraît-elle pas anachronique ? [...] C'est là une sorte de droit acquis pour l'ensemble de la société d'aller vers la reconnaissance de l'autonomie des personnes et donc de l'intervention aussi de l'État pour soutenir les personnes dans leur autonomie, plutôt que d'aller

²⁷ Cet usage est d'ailleurs plus conforme à l'esprit de l'obligation alimentaire qui représente bien une « responsabilité civile ».

¹⁹ On peut faire remarquer que cette rationalité est tout à fait conforme à l'esprit du système d'assistance de type résiduel marqué par une grande objectivité dans les méthodes d'évaluation des besoins (Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 67).

²⁹ M. Boyer, représentant de la société Saint Vincent de Paul de Montréal, *Journal des débats de la Commission des Affaires Sociales (CAS)*, séance du lundi 22 février 1988, p. 3022.

³⁰ Mme. Blanchet, représentante du Conseil des affaires sociales et de la famille, *Journal des débats CAS*, séance du mercredi 24 février 1988, p. 3147.

par un régime fiscal de justice distributive... de retourner vers des obligations du temps de Napoléon »³¹.

Sur un terrain plus constitutionnaliste, ces mesures représentent des discriminations déguisées contre les jeunes. La parité promise n’est pas accordée. Si l’obligation alimentaire n’est pas contestée dans son principe, « *il paraît contradictoire de faire appel à une obligation universelle dans le but de justifier une clause qui ne s’adresse qu’à certaines personnes en particulier* » (CPJ, 1988, p. 17). Ce type d’arguments est plutôt développé par les associations de défense des droits : Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec (FCPASQ) et la *Coalition for the Rights of Welfare Recipients* notamment. Le terme de discrimination « implicite » ou « systémique » est cité plusieurs fois. Cet argument de l’équité inter-générationnelle peut conduire à réclamer l’obligation filiale : la solidarité doit aller dans les deux sens. L’iniquité est aggravée par le fait que la contribution qui est demandée aux parents n’est en réalité que très peu versée : selon une étude du Bureau des statistiques du Québec, citée par Madame Gaudron qui représente les trois Services Externes de Main d’œuvre (SEMO)³² de la région administrative de Québec, la contribution parentale ne serait effectivement versée que dans 40% des cas lorsqu’elle est exigée par le régime des prêts et bourses. De plus, au sein de ces versements, les contributions ne représenteraient que 65% du montant estimé par le régime.

Enfin, c’est nier la réalité des familles modernes, dont les formes recomposées peuvent avoir des conséquences sur le type de solidarité intrafamiliale. Rendre obligatoire la contribution familiale serait aussi contre-productif. Vouloir imposer la contribution familiale c’est, dans le paradigme solidariste, mettre en péril la solidarité familiale :

« Si l’on veut conserver les liens, le tissu entre le jeune et sa famille, ce n’est peut-être pas le meilleur moyen d’aller récupérer chez le parent une partie du montant de l’aide sociale qui est versée, si on veut, dis-je, conserver le tissu familial »³³.

On dénonce notamment la pratique du « testing » qui fragilise les familles en exacerbant les dissensions au sein de la famille. Le test de dénuement total notamment doit permettre à un jeune qui se présente pour bénéficier de l’aide sociale de disposer d’une aide à condition qu’il prouve que ses parents ne l’aident pas. Toutes ces mesures vont à l’encontre du principe du libre-choix des familles et des jeunes.

« Il y a des jeunes qui ont à sortir de chez eux, dans des milieux autant favorisés que défavorisés [...] Il y a des parents qui [...] ne sont plus capables de vivre avec leur enfant pour un tas de raisons qu’on n’a pas à expliquer »³⁴

La COFAQ (Confédération des organismes familiaux du Québec, qui regroupe 16 organismes dont la majorité sont des organismes de services à la population) s’appuyant sur une consultation des parents à l’occasion de l’analyse du régime des prêts et des bourses du ministère de l’Éducation, défend l’idée d’une autonomie des jeunes et d’une responsabilité partagée entre les familles et l’État dans l’aide apportée aux jeunes : dès lors que l’enfant

³¹ Mme Harel, députée du Parti québécois, *Journal des débats CAS*, séance du mercredi 24 février 1988, p. 3250.

³² Ces organismes apportent une aide aux personnes défavorisées sur le plan de l’emploi.

³³ M. Boyer, *op. cit.*

³⁴ M. Fallon, représentant de Bureau de Consultation Jeunesse Inc., *Journal des débats CAS*, séance du mercredi 24 février 1988, p. 3293.

atteint sa majorité légale, l'État (et à travers lui, la société) doit prendre le relais de la famille qui entretient les jeunes jusqu'à 18 ans. En effet :

« cette nécessité d'études supérieures correspond à un choix de société, particulièrement aux besoins du marché du travail et non pas nécessairement aux besoins des parents »³⁵.

Liberté individuelle, égalité des droits et partage équitable des responsabilités financières dans le temps constituent la trilogie argumentative de l'opposition civile. Cette opposition n'a pas porté ses fruits puisque la contribution parentale prendra effet avec la mise en œuvre de la réforme.

2. Le statut des mesures en faveur de l'emploi : l'activation progressive des mesures passives

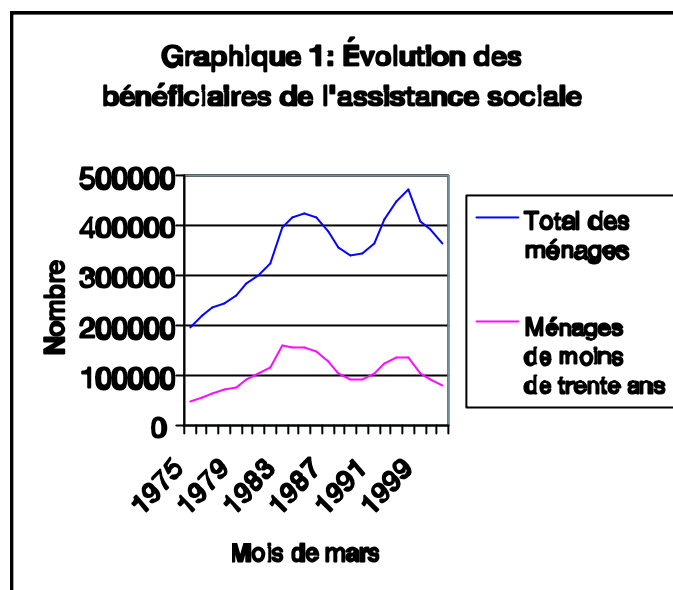
Quel est le rôle des mesures en faveur de l'emploi des jeunes dans ce système d'assistance ? Les réformes successives des droits à l'assistance des jeunes redéfinissent sans cesse le statut des mesures. Tout d'abord simple moyen de déversement des charges du chômage de l'assistance vers l'assurance-chômage fédérale, elles sont ensuite l'enjeu d'une responsabilisation croissante des jeunes assistés. La mesure de développement de l'employabilité entre alors dans le jeu d'une relation d'assistance contributive. Le principe de réciprocité qui s'immisce subrepticement dans le système d'assistance-jeunesse sans que l'on puisse encore parler de *workfare*. Dans cette dialectique des droits passifs et des mesures actives, ceux qui n'ont pas de droits (les « sans chèque ») ont plus difficilement accès aux mesures spécialement les plus performantes.

2.1. La mise en emploi : une stratégie de déversement pour le gouvernement provincial (1979-1984)

Dans une relation d'assistance qui même diminué demeure pure comme c'est le cas entre 1979 et 1984, la participation à un programme n'est nullement considérée comme une contrepartie de l'aide sociale. Un des premiers programmes d'envergure développé par le gouvernement provincial en faveur de l'emploi des jeunes bénéficiaires à l'aide sociale fait d'ailleurs partie d'un ensemble plus vaste de mesures pour les jeunes en général, le programme d'intégration des jeunes au travail (PIJE) lancé en décembre 1979. Face à la massification du chômage des jeunes, le jeune assisté rejoint le groupe des jeunes pour s'éloigner un peu de celui des pauvres.

Ce programme n'est pas centré sur les caractéristiques des bénéficiaires, sur leurs soi-disant manques ou handicaps. Du moins ne sont-ils pas stigmatisés comme tels. Entre 1979 et 1984 la principale ligne directrice de ces programmes est la création d'emplois pour les jeunes. Le choix de cette stratégie découle de l'analyse des causes de l'augmentation des jeunes bénéficiaires dans le système d'assistance effectuée par des analystes de l'aide sociale. En effet, au début des années 1980, le paradigme explicatif dominant considère les nouveaux jeunes bénéficiaires comme des victimes de la crise de l'emploi et donc de simples chômeurs [voir Graphique 1].

³⁵ Mme Godbout-Perrault, représentante de la Confédération des Organismes Familiaux du Québec, *Journal des débats CAS*, séance du mardi 23 février 1988, p. 3295.



Source : Ministère de la Solidarité sociale, rapports statistiques, mars 2002.

La structure de la protection sociale canadienne incite particulièrement à une stratégie de mise en emploi [voir Encadré 2]. En effet dans la mesure où les dépenses d'assurance-chômage sont assumées par le palier fédéral, le gouvernement provincial a tout intérêt à développer des formes d'aide à l'emploi qui reportent la charge des sans-emploi sur l'État fédéral (et inversement). Au tout début des années 1980, le gouvernement provincial se sentait d'autant plus légitime à le faire que le gouvernement fédéral avait attaqué le régime d'assurance-chômage très régulièrement depuis le milieu des années 1970. Les conséquences pour les jeunes avaient été particulièrement dramatiques : entre 1975 et 1979, la période d'inadmissibilité est passée de trois semaines à 20 semaines d'emploi assurable (Boismenu, Henry, 1998), ce qui poussait une masse importante des jeunes chômeurs vers le régime d'assistance.

Encadré 2. Un encastrement de l'assistance sociale de plus en plus relâché

L'assistance sociale au Québec est encastrée dans le système de protection sociale fédéral. Ce dernier constitue un des piliers de l'unité politique canadienne fonctionnant comme un repère identitaire (notamment par rapport au système américain) et comme moteur de l'intégration (par l'établissement de droits sociaux). L'édification d'une citoyenneté sociale statutaire forte a été utilisée depuis la seconde guerre mondiale pour renforcer le sentiment d'appartenance, donc la citoyenneté identitaire, de l'ensemble des citoyens des différentes provinces et notamment de la province de Québec (Théret, 1999).

Jusqu'en 1995, date de la réforme de la protection sociale canadienne, les régimes d'aide sociale provinciaux étaient étroitement réglementés au niveau fédéral au sein du Régime d'Assistance Publique du Canada (RAPC). Ce dernier a été instauré en 1966 et reposait sur le principe du partage égal des dépenses d'aide sociale entre les deux paliers de gouvernement. Le gouvernement provincial et les municipalités n'étaient pas limités dans leurs dépenses ; tout au contraire ils étaient obligés par la loi d'apporter une aide financière sur le seul principe du besoin, quelles que soient les causes de la pauvreté des individus. Par là-même, le RAPC interdisait, sous peine de pénalités financières importantes, l'imposition de toute forme de contrepartie au versement de l'aide. Au Québec, comme dans les autres provinces la loi sur l'aide sociale de 1969 respecte ces règles d'administration. En 1995, le gouvernement fédéral engage une réforme du RAPC qui est fondu dans une enveloppe

globale de transferts fédéraux comprenant le financement de l'assistance sociale, de la santé et de l'éducation post-secondaire. Le nouveau programme de Transfert Canadien en matière de Santé et de Programmes Sociaux (TCSPS) représente une véritable révolution dans le champ des politiques sociales canadiennes. Le montant des transferts fédéraux est désormais fixe (à un niveau très inférieur de son niveau de 1994) en contrepartie d'un très fort relâchement des contraintes réglementaires pesant sur l'administration des aides. Seule l'absence de condition de résidence, constitutive de l'unité canadienne, est maintenue.

Outre cet encadrement réglementaire, le régime d'assistance sociale provincial est structurellement dépendant des transformations du régime d'assurance-chômage géré au niveau fédéral. Toute transformation des règles d'indemnisation du chômage entraîne des afflux ou reflux de bénéficiaires dans le régime d'aide sociale. Depuis 1971, ces transformations vont toujours dans le sens d'un durcissement des conditions d'indemnisation. Par conséquent, l'État provincial n'a pu que prendre acte du transfert croissant de chômeurs, au premier rang desquels les jeunes et les femmes, sur le régime d'aide sociale.

Le ministère chargé de l'assistance sociale fait ainsi remarquer que «*en 1989, 94% des travailleurs qui perdaient leur emploi touchaient des prestations d'assurance-emploi au Québec, mais à peine 50% d'entre eux y avaient accès huit ans après* » [MSS, 1999, p. 1]. Parmi eux, «*les jeunes travailleurs de 15 à 24 ans ont vu chuter leur niveau d'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi*³⁶ de 78% en 1989 à 24% en 1997. Ce resserrement a fait chuter de moitié leur taux d'assurance-emploi chez les jeunes depuis 1991, celui-ci passant de 14% à moins de 7% aujourd'hui » (*ibid.*). Entre 1989 et 1997, la réforme de l'assurance-chômage en 1995 a entraîné le doublement du temps de travail requis pour toucher une allocation-chômage ainsi que le triplement de durée minimale d'emploi pour les nouveaux entrants sur le marché du travail qui passe de 300 heures à 910 heures³⁷ (Théret, *op. cit.*, p. 52-53).

Dans la foulée de ces réformes sociales, le gouvernement fédéral accorde le droit aux provinces de définir et de mettre en œuvre les politiques actives du marché du travail pour les chômeurs indemnisés et une partie des assistés sociaux pouvant être qualifiés au régime d'assurance-emploi³⁸, ce qui pour le Québec se réalise à travers *l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail* signée le 21 avril 1997. L'accord porte sur le transfert des politiques de l'emploi vers le palier provincial. Cette autonomie des services de l'emploi provinciaux doit toutefois être nuancée : les objectifs de ces politiques sont fortement déterminés par l'entente qui oriente les mesures d'emploi sur la clientèle fédérale (en fixant des objectifs de réduction du taux d'assurance-emploi), non seulement grâce à des règles formelles³⁹ mais aussi par la définition du cadre d'imputabilité selon trois axes : « la participation des usagers de l'assurance-emploi visés par les interventions », « l'obtention d'un emploi et les modifications du comportement de l'usager de l'assurance-emploi » et « l'impact des interventions sur le Compte d'assurance-emploi » (c'est-à-dire des économies occasionnées par la mise en œuvre des mesures)⁴⁰.

³⁶ L'assurance-emploi est la nouvelle appellation de l'assurance-chômage depuis fin 1995.

³⁷ C'est-à-dire qu'il leur faut travailler pendant 14 mois avec une durée hebdomadaire du travail de 15 heures.

³⁸ Il s'agit essentiellement des chômeurs récents (dans les 36 derniers mois) et les mères de familles tentant un retour sur le marché du travail.

³⁹ L'article 4.1.3. stipule que « *le Québec convient de la priorité d'accès aux mesures actives d'emploi soit donnée aux prestataires actifs de l'assurance-emploi. De plus en ce qui concerne la préselection et le counselling d'emploi, la priorité d'accès sera également donnée aux prestataires actifs de l'assurance-emploi* ».

⁴⁰ Art. 5.2. de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail.

La politique de création d’emploi et plus précisément d’emplois de longue durée, si elle est ciblée sur des bénéficiaires du régime d’assistance sociale relève d’une tactique budgétaire dans un contexte de limitation des ressources. Le quatrième volet du PIJE, intitulé « Création d’emplois permanents dans les petites entreprises », le Programme de REtour au Travail (PRET), le Bon d’Emploi, le Programme de Création d’Emplois Temporaires (PCET) ont ainsi tous la particularité d’exiger des emplois de 20 semaines minimum, ce qui correspond à la durée minimale de cotisation pour un nouvel entrant sur le marché du travail afin de pouvoir bénéficier de l’assurance-chômage [voir Tableau 3, page ci-contre].

2.2. L’activation des mesures passives : 1984-1989

La volonté de réformer le système d’aide sociale se fait jour au début de l’année 1980. La proportion de la clientèle apte dans l’ensemble des bénéficiaires est passée de 45,2% en 1975 à 57,8% en 1980. Le 13 mars 1980 le Conseil des ministres confie donc au ministre d’État au Développement social le mandat de proposer des mesures visant à :

- « assurer un juste prestation d’aide sociale aux personnes inaptes au travail de façon permanente ;
- encourager les bénéficiaires d’aide sociale aptes au travail, à retourner ou à demeurer sur le marché du travail » [Drolet, Blouin, 1981, p. 1].

Dans la foulée, le même Conseil des ministres décide de former un groupe de travail avec des représentants des différents ministères concernés (ministère des Affaires sociales, ministère du Travail et de la Main d’œuvre, Conseil du Trésor) chargé de coordonner des études et la réflexion sur le régime d’assistance sociale.

Ce souci pour l’activation des mesures passives d’assistance sociale survient quelques années après que le gouvernement fédéral a entrepris sa propre révolution. Dès 1975 en effet, une partie des fonds du régime d’assurance-chômage était utilisée à des fins de formation de la main d’œuvre. En 1980, c’était un peu plus de 10% de ces fonds qui étaient activés (*ibid.*, p. 140).

Le resserrement des liens entre l’aide sociale et le travail se pose essentiellement pour les jeunes de moins de trente ans qui constituent légèrement moins de la moitié (49%) des personnes seules aptes au travail en décembre 1979⁴¹.

Une première proposition de ce rapport concernant les jeunes de moins de trente ans consiste à soumettre l’admissibilité à l’aide sociale à un critère de présence sur le marché du travail d’environ deux ans, ce qui reviendrait à rapprocher le régime de l’aide sociale du régime des prêts et bourses du point de vue de ses principes [Groupe de travail sur la révision du programme d’aide sociale, *op. cit.*]. En effet, la présence sur le marché du travail serait un moyen à la fois de conditionner l’aide sociale à une contribution sociale et de s’assurer d’une prise d’indépendance réelle des jeunes vis-à-vis de leurs parents. Cette recommandation ne sera cependant pas retenue, du moins jusqu’en 1989.

La préoccupation des pouvoirs publics vis-à-vis des jeunes bénéficiaires de l’aide sociale se durcit dès l’année 1983. Cette année-là, ce sont les jeunes qui saisissent eux-mêmes le gouvernement à travers des manifestations, des actions coup de poing afin de sensibiliser l’opinion publique à leur cause.

⁴¹ Contre 42,3% en décembre 1975. Source : Groupe de travail sur la révision du programme d’aide sociale (*op. cit.*).

Tableau 3. Les programmes de création d'emplois au Québec avec accès prioritaire aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale (1979-1984)

Programme	PIJE (volet création d'emplois permanents)	PRET	Bon d'Emploi	Chantier Québec	PCET
Durée	Décembre 1979-mars 1982	Septembre 1980-mars 1984	Mai 1982-décembre 1984	Avril 1982-mars 1984	Avril 1982-mars 1984
Objectifs	Subventionner certaines petites entreprises pour des investissements générateurs d'emplois permanents qui autrement ne pourraient pas être créés	Aider les personnes qui ont des difficultés particulières à s'intégrer au marché du travail, à se trouver un emploi permanent	Permettre aux jeunes qui détiennent un diplôme d'études professionnelles d'acquérir une expérience pratique de travail facilitant ainsi leur insertion permanente au marché du travail.	Créer des emplois temporaires pour les individus ayant des difficultés d'intégration au marché du travail, en favorisant le maintien et le développement. L'expérience acquise pourra faciliter l'insertion ou la réinsertion éventuelle dans des emplois permanents. Les projets doivent être de nature à améliorer le mieux-être de la collectivité.	Améliorer la situation économique des personnes particulièrement défavorisées et sans emploi depuis longtemps en leur permettant de maintenir et de développer leurs aptitudes professionnelles
Personnes admissibles	Jeunes de 18 à 29 ans Priorité accordée aux bénéficiaires inscrits depuis plus de trois mois	+ de 18 ans inscrits dans un Centre Travail-Québec et résidant au Québec difficultés particulières à trouver un emploi, principalement les bénéficiaires de l'aide sociale	– de 25 ans inscrits dans un Centre Travail-Québec et résidant au Québec ont complété avec succès, depuis au moins six mois, un cours de formation professionnelle de niveau secondaire, collégial ou universitaire sont à la recherche d'un premier emploi dans leur domaine de formation	+ de 18 ans inscrits dans un Centre Travail-Québec et résidant au Québec ont des difficultés particulières à intégrer le marché du travail	Bénéficiaires de l'aide sociale
Durée de l'emploi	Emploi permanent subventionné pendant 52 semaines	Emploi Permanent, annuel ou saisonnier Temps de travail hebdomadaire : au moins 30 heures	Durée d'au moins 20 semaines Temps de travail hebdomadaire : au moins 30 heures	20 semaines Temps de travail hebdomadaire : au moins 30 heures	Emplois temporaires d'une durée de 20 semaines

Source : Tiré de Guérin (1986)

La spécificité des mouvements sociaux a été de faire déplacer la question de l'équité sur l'élaboration des règles d'accès au revenu minimum. De fait le débat a porté sur la comparaison des droits sociaux *entre jeunes et adultes* (intergénérationnelle) dans une optique de *justice civique* (ou d'égalité des droits entre citoyens) et traite de la place du jeune dans l'ordre des pauvres. Les débats qui agitent les réformes de l'aide sociale sont focalisés sur la question de savoir si les jeunes sont des pauvres comme les autres, c'est-à-dire s'ils doivent percevoir des prestations comme les autres, selon les mêmes règles. Ils portent sur un droit-crédence simple à savoir le droit à la protection de l'État pour un citoyen ayant atteint sa majorité civile.

La mobilisation des jeunes traduit des évolutions dans la structure des bénéficiaires à l'aide sociale que le gouvernement ne peut que constater : entre septembre 1981 et septembre 1982, l'augmentation de l'ensemble des ménages à l'aide sociale a été de 15,2% ; elle est de 56,7% pour les jeunes célibataires de moins de trente ans sur la même période [Gingras, 1984, p. 5]. Cette croissance exponentielle des jeunes dépendant de la sécurité du revenu suffit à en faire un public prioritaire. Mais de quelle manière ? Une première réponse a été donnée avec la contribution parentale et le partage du logement, mais est-ce suffisant ?

En 1983, la première monographie sur une population de bénéficiaires de l'aide sociale est lancée ; elle concerne les jeunes de moins de trente ans (*ibid.*). Outre des questions portant sur la connaissance de cette population (mode de vie, situation de travail, rapports familiaux, *etc.*), l'enquête représente une occasion de sonder les bénéficiaires sur les programmes de développement de l'employabilité, sur l'éventualité d'un retour aux études, et sur leur conception de la juste contribution. On voit bien que les principaux éléments du débat éthique à propos de la relation d'assistance-jeunesse sont en germe : l'augmentation de la prestation et la parité avec les trente ans et plus, l'instauration d'une contribution parentale, l'obligation de travailler en échange de leur prestation d'aide sociale, la coupure pour partage de logement (*ibid.*, pp. 64-67).

Le débat sur la parité jeunes/adultes bat son plein et le gouvernement cherche une porte de sortie. Or les auteurs de cette étude soulignent le fait que les jeunes bénéficiaires eux-mêmes ne sont pas particulièrement demandeurs de l'équité en termes de revenu⁴². L'annonce des plans de relèvement socio-économique en 1984 s'inscrit donc d'une transaction distributive. On vise l'équité intergénérationnelle en posant l'équivalence entre la mesure thérapeutique et l'allocation monétaire. Du même coup on donne un caractère distributif intergénérationnel à ce qui devait être un pur investissement de service de la part de l'État. Entre 1984 et 1989, on se trouve bien dans un modèle d'assistance intégré. L'accès aux mesures n'est pas seulement commandé par un souci d'efficacité et d'opportunité mais aussi de justice distributive entre les jeunes et les adultes. En leur réservant les mesures de développement de l'employabilité et les revenus supplémentaires de participation qui en découlent, le gouvernement instaure un compromis entre la parité pleine et entière et la discrimination pure. Finalement, dans ces plans de relèvement socio-économiques de 1984, c'est autant le surplus de droits passifs que constitue le supplément de revenu que la « pertinence » ou le principe actif de la mesure qui est recherchée. La signification et l'usage qui sont faits de ces mesures sont réinterprétés dans la rationalité morale et politique, l'efficace de ces instruments passant au second plan.

⁴² Selon eux, « la plupart des participants ne demandaient pas la parité avec les 30 ans et plus. Dans chacun des groupes, il y en avait d'ailleurs toujours un ou deux qui étaient parfaitement conscient de certains effets d'une augmentation » (*ibid.*, p. 64). Mais il est difficile de savoir si cette interprétation est fondée ou pas tant la méthode de recueil des opinions se prête peu à une estimation rigoureuse. L'enquête a consisté en effet dans des interviews de 12 groupes de huit personnes.

Le système d’assistance-jeunesse se trouve profondément modifié par ces mesures. Elles apparaissent comme un compromis entre l’équité pure dans les prestations et un politique du *workfare*. En effet, le gouvernement lance trois programmes centrés sur le développement des différents aspects de l’employabilité des individus et exclusivement réservés aux jeunes et aux familles monoparentales. Cela étant, il maintient une différence très significative entre le niveau de prestation de base des jeunes et des adultes.

Sont ainsi créés trois programmes visant l’employabilité des jeunes bénéficiaires de l’aide sociale : Rattrapage scolaire, Stages en milieu de travail, et Travaux communautaires. Dès 1985, la participation à ces programmes permet de percevoir une allocation supplémentaire de 196 \$ ce qui fournit aux jeunes l’opportunité de plus que doubler le montant de leur prestation. À cette allocation s’ajoute, dans le cas des programmes « Stages en milieu de travail » et « Travaux communautaires », une contribution de l’employeur de 100 \$. En participant à ces programmes, ils n’atteignent donc pas la parité des prestations avec les plus de 30 ans mais s’en rapprochent sensiblement, sauf avec le programme Rattrapage scolaire qui n’est pas aussi rémunérateur⁴³. L’allocation n’est pas fondée sur la contribution de l’individu à la production ou au bien-être de la société. Si tel était le cas, elle serait du même montant pour tous les participants. Or elle varie avec le statut familial de manière à ne pas créer de distorsions dans le barème : si l’allocation supplémentaire est de 196\$ pour les personnes seules et les membres de couples sans enfants, elle n’est que de 100\$ pour les chefs de famille monoparentale et les membres de couples avec enfants. De plus, en ce qui concerne les mesures au moins partiellement productives comme les stages en milieu de travail et les travaux communautaires, les durées et les modalités de travail ne sont que peu réglementées. Cela implique que l’allocation demeure inchangée quel que soit le temps de travail⁴⁴. Ce type de mesure est donc d’une toute autre nature que les créations d’emplois temporaires ou permanents qui demeurent très ancrées dans le salariat.

Cette attribution forfaitaire et déconnectée de l’activité de production nous permet d’affirmer que l’on est bien passé d’une relation d’assistance-jeunesse pure à une *aide liée* (Morel, 2000), c’est-à-dire une aide assise sur un fort lien de réciprocité entre droit et devoir pour l’individu. Certes, cette aide liée ne l’est pas encore explicitement : le règlement n’oblige aucun bénéficiaire à participer à une de ces mesures pour être assisté. Cependant, si l’on considère la mise en œuvre de ces mesures dans les termes du débat plus politique de l’époque à savoir l’équité entre les jeunes et les adultes, il y a bien une forme de contrat implicite qui est instituée entre le jeune et l’État en termes de contribution/rétribution. Le complément d’aide qui permet aux jeunes d’approcher le niveau « normal » des prestations d’aide sociale apparaît donc comme la rétribution d’un effort fourni par la participation aux mesures.

L’introduction de cette nouvelle forme de prestation permet d’établir une frontière symbolique entre les jeunes qui font preuve de bonne volonté en participant à des mesures et les autres qui ne touchent que l’allocation de base très insuffisante pour vivre⁴⁵. En 1988, avant que les programmes ne s’ouvrent à l’ensemble de la population des bénéficiaires, ils étaient moins de 50% à participer à une de ces mesures [Tableau 4].

⁴³ L’allocation supplémentaire n’étant pas revalorisée, le rapport va légèrement s’effriter entre 1985 et 1989, date à laquelle l’allocation va être augmentée de 13 \$.

⁴⁴ qui ne doit cependant pas être inférieur à 20 heures pour le stage en milieu de travail.

⁴⁵ C’est du moins ce qu’avait permis de montrer l’étude monographique sur la situation des jeunes à l’aide sociale : la majorité des jeunes bénéficiaires était contrainte à dépendre (secrètement) de leur conjoint ou de leurs parents pour survivre, ou encore de faire des petits boulots au noir [Gingras, *op. cit.*].

Tableau 4. Taux de participation des bénéficiaires de moins de trente ans 1986-1988⁴⁶

	1986	1987	1988
Nbre moyen de participants à un des trois PDE*	24182	17246	20800
Nombre de ménages de moins de trente ans**	75746	61570	44496
Taux de participation (en %)	32,0	35,5	46,7

Source : Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, Québec, éditions 1987, 1988, 1989.

* : Programme de Développement de l’Employabilité

** : au mois de mars de l’année.

2.3. L’institutionnalisation de la volonté : l’invention du barème de participation

Devant la hausse du nombre de jeunes assistés sociaux, la question lancinante est bien celle de la volonté : volonté de travailler, volonté de retourner aux études. La réforme de 1989 entérine cette différence en déconstruisant la catégorie des aptes au travail, maintenant élargie aux adultes, en quatre sous-catégories qui forment autant de barèmes:

- la *non-participation* pour les personnes qui ne désirent pas s’engager dans une mesure ;
- la *non-disponibilité* pour une personne dispensée de participer en raison d’une grossesse, de la charge d’un enfant de moins de 6 ans, de l’âge (supérieur à 54 ans) ou de contraintes temporaires ;
- la *disponibilité* pour les individus qui désirent s’engager dans une mesure mais qui ne s’en est pas encore vu offrir une ;
- la *participation* pour une personne engagée dans une mesure.

La structure du barème s’organise autour de deux formes de rétribution différentes : d’une part, la volonté des bénéficiaires de faire un effort et de s’impliquer dans le développement de leur employabilité et d’autre part l’effort effectivement fourni [Tableau 5].

Tableau 5. Barème de la sécurité du revenu en dollars canadiens au 1^{er} janvier 1990

	Non-participant	Non-disponible	Disponible	Participant	Soutien financier (inapte)
Prestation pour une personne seule	420	507	487	520	585

Source : Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, Québec, édition 1991.

L’aide financière est divisée en deux : d’un côté le programme APTE pour les personnes capables de travailler et de l’autre le programme du Soutien financier pour les personnes déclarées inaptes⁴⁷. Au sein du programme APTE, on peut noter grâce au tableau 4 que le montant de la prestation des non-participants est le plus faible. Par ailleurs, la

⁴⁶ Les données doivent être interprétées avec beaucoup de prudence : le nombre de ménages de moins de trente ans concernés par les mesures est sous-estimé car nous avons écarté les couples avec enfants (peu nombreux cependant) et les chefs de famille monoparentale pour lesquels nous n’avons aucune donnée concernant l’âge. De plus, les statistiques de l’aide sociale prennent en compte le nombre de participations et non le nombre de participants. Un bénéficiaire peut ainsi être comptabilisé plusieurs fois. Les taux que nous livrons doivent donc être considérés comme des valeurs maximales.

⁴⁷ Il faudrait y ajouter le programme APPORT destiné à la compléter le revenu d’emploi pour les familles de salariés à faibles revenus avec enfants à charge qui nous intéresse moins ici.

différence entre la prestation des disponibles et des non-disponibles s'explique par la prise en compte d'une forme d'inaptitude passagère chez les non-disponibles. Enfin, le barème des participants, bien que plus élevé que tous les autres barèmes du programme APTE, demeure moins important que celui des personnes inaptées, afin de maintenir une incitation au travail marchand.

Il est difficile de savoir dans quel esprit ont été élaborés ces barèmes : l'instauration d'un barème pour les non-participants est-elle une incitation pour les individus à se rendre disponibles ou le moyen de faire des économies en rangeant indûment les individus parmi la catégorie des non-participants ? Seules les pratiques de classement par les agents de la sécurité du revenu peuvent nous en dire plus sur ce point. Une étude sur les pratiques professionnelles des agents de la sécurité du revenu porte précisément sur ce point [Desrosiers, 1993].

Dans ce travail, on apprend tout d'abord que parmi les personnes classées comme non participantes, se trouvent des individus en recherche d'emploi, c'est-à-dire des individus qui présentent toutes les garanties du chômeur involontaire et donc du pauvre méritant apte. Les agents de la sécurité du revenu (du service de l'aide sociale) se plaignent justement que les bénéficiaires confondent souvent « disponibilité à l'emploi » et « disponibilité aux mesures » (*ibid.*, p.11). Mais la procédure officielle indique que « *le choix du barème relève du prestataire* » (*ibid.*, p. 9). En principe, le rôle de l'agent est d'informer de manière suffisamment précise le bénéficiaire sur les différents barèmes de manière à ce que le prestataire puisse choisir en connaissance de cause. De même, le droit à l'information et le droit à l'équité imposent que les prestataires obtiennent « *le même standard d'information indépendamment de leur région, du CTQ ou de l'agent avec lequel ils sont en contact pour une intervention spécifique* » (*ibid.*). Le seul objectif affiché du ministère du moins en 1991 était de réduire la durée de disponibilité, c'est-à-dire de permettre une orientation rapide des personnes disponibles sur des mesures.

Bien entendu la réalité est toute autre et très diverse. L'évaluation des processus sociaux d'offre de mesures réalisée par Jacqueline Desrosiers a mis au jour les différentes pratiques de classement à l'œuvre dans les Centres Travail Québec. L'auteur de l'étude relève deux catégories de pratiques : la première est plutôt orientée vers le service au client et la seconde plutôt vers le contrôle du bénéficiaire⁴⁸.

a) Logique de « service » :

Cette pratique se rapproche sensiblement des principes officiels.

La diffusion de l'information tant sur les barèmes que sur les mesures est relativement exhaustive : « *les principes généraux, les droits et les obligations que comportent les barèmes, le support qui peut être offert et l'esprit des mesures en tant qu'outils pour développer son employabilité et accroître ses chances de réintégrer le marché du travail* » (*ibid.*, p. 11).

Le choix du barème relève du bénéficiaire. L'agent vérifie brièvement la bonne compréhension des implications de son choix et si le bénéficiaire se déclare disponible, on l'oriente vers un conseiller en emploi dans un délai de 2 à 4 mois. Dès qu'il rencontre ce conseiller, il se voit offrir une mesure appropriée ou une « mesure test », c'est-à-dire une mesure qui « *sert à tester immédiatement l'intérêt à la disponibilité de la personne* » (*ibid.*, p. 12). Ce scénario est représenté par le schéma suivant [Schéma 1].

⁴⁸ Cette catégorisation relève de l'interprétation de l'étude. Elle n'est pas exprimée en tant que telle par l'auteur.

Schéma 1. Première variante de la logique de service

Demande de sécurité du revenu ? Disponibilité ? Participation

Cette pratique connaît une variante qui vise à réduire le temps de disponibilité. Dans cette *variante*, l’agent de sécurité du revenu peut fournir en tête-à-tête une information succincte sur les barèmes et ses montants ainsi que sur les mesures et si le bénéficiaire manifeste de l’intérêt pour les mesures, l’orienter sur une séance de groupe dans la semaine. Pendant ce laps de temps, il n’est pas encore déclaré disponible. Là, il obtient des informations plus amples sur la question. Suite à cette rencontre de groupe, la personne intéressée est reçue immédiatement par un conseiller en emploi qui lui propose formellement une mesure. Au bout du compte, la personne passe quasiment directement du barème de non-participation au barème de participation. Nous représentons ce scénario à l’aide du schéma suivant [schéma 2] :

Schéma 2. Seconde variante de la logique de service

Demande de sécurité du revenu ? Non-participation ? Participation

b) Logique de contrôle

La logique de contrôle pose d’emblée les agents en vérificateurs : le choix du barème repose bien plus sur leur interprétation que sur la volonté exprimée du client :

« Dans cette façon de procéder on tente d’éviter les « faux disponibles », ceux que l’on présume n’être intéressés que par le supplément financier du barème, la participation aux mesures ne présentant pas d’attrait » (ibid., pp. 14-15)

Les agents se fondent sur une représentation implicite de la rationalité du bénéficiaire qui *« vient d’abord chercher une aide financière » (ibid., p. 15)*. *« Elle [la personne] a donc besoin d’un montant de base qui est celui du barème de non-participant. Les autres barèmes (disponible, participant) sont considérés comme un supplément qui lui sera versé plus tard s’il y a lieu » (ibid.).*

L’entretien individuel avec le demandeur évite la question des barèmes pour se centrer directement sur les besoins en termes d’aide à l’emploi. Ainsi, le demandeur est amené à s’exprimer non pas en termes de disposition mais de véritable besoin. Là aussi, l’agent offre en général aux prestataires une mesure-test disponible immédiatement⁴⁹, mais à la différence de la première catégorie de pratiques, cette proposition intervient dès l’entrevue d’attribution initiale (celle qui permet d’ouvrir le dossier d’aide financière).

Avec cette procédure, c’est le nombre final de participants et de disponibles qui est réduit. Dans certains Centres Travail Québec (CTQ) locaux, l’auteur de l’étude révèle que même dans le cas où la personne a fait la preuve de sa disponibilité, *« on n’accorde pas ce barème ; on attend plutôt que la personne participe pour lui allouer le barème de participation » (ibid., p. 16)*.

⁴⁹ Le plus souvent, il s’agit de la mesure Expérience de Travail (EXTRA) qui a remplacé la mesure Travaux Communautaires en 1989. C’est une mesure relativement courte sur laquelle il y a plus de roulement. De plus, c’est la moins coûteuse.

Au sein de l’économie générale de distribution des programmes de développement de l’employabilité, les « sans chèque », ceux qui sont exclus des droits passifs n’ont que peu leur place.

2.4. Les « sans chèque » : les naufragés de l’ordre statutaire

Le poids de la citoyenneté statutaire dans le régime d’assistance-jeunesse explique le fait que les politiques de l’emploi soient conditionnées à l’appartenance à un « statut », c’est-à-dire à la perception d’un droit social, de l’aide de la société. Les « sans chèque », comme on appelle communément ceux qui ne sont prestataires d’aucun régime de sécurité économique, sont particulièrement défavorisés par ce système. Du fait de leur exclusion des droits passifs, l’accès aux mesures actives est limité. Or ils sont jeunes pour presque la moitié d’entre eux (46,9% des participants aux mesures sans soutien public du revenu avaient moins de trente ans en 2000⁵⁰). Ainsi, les jeunes entre 16 et 18 ans ni étudiants, ni chômeurs indemnisés, ni bénéficiaires de l’aide sociale sont largement absents de l’intervention publique. Il en est de même pour les jeunes au-delà de 18 ans et soumis à la contribution parentale⁵¹.

Les participations des différentes catégories sont en effet distribuées de manières totalement différentes. Les participations des « sans chèque » sont pour les deux tiers concentrées sur des activités de recherche d’emploi. On les retrouve aussi plus massivement dans les mesures d’insertion (Projet de préparation à l’emploi), souvent à caractère psycho-social et intensives qui n’ont que très peu de fonction professionnalisante [Tableau 6].

Tableau 6. Répartition des nouvelles participations selon le statut des participants, Québec, entre le 1^{er} avril 2000 et le 24 octobre 2000

		Formation de la main d’œuvre	Projets de préparation à l’emploi	Service d’aide à l’emploi	Subventions salariales et projets locaux	Supplément de retour au travail	Soutien au travail autonome	Insertion sociale (EXTRA)	Fonds de lutte contre la pauvreté	Activités d’aide à l’emploi et autres	Total
Sans soutien du revenu	Participations	1158	1032	3518	1571	193	52	25	335	3729	11613
	%	10,0	8,9	30,3	13,5	1,7	0,4	0,2	2,9	32,1	100
Assurance-emploi	Participations	18473	1240	14299	7016	3832	1880	581	855	27011	75187
	%	24,6	1,6	19,0	9,3	5,1	2,5	0,8	1,1	35,9	100
Assistance-emploi	Participations	9382	2380	8353	4130	8979	464	4794	945	20263	59690
	%	15,7	4,0	14,0	6,9	15,0	0,8	8,0	1,6	33,9	100

Tiré de Morel (2002, p. 174)

Les « sans chèque » ont moins accès que les autres catégories aux mesures de formation qui sont les plus coûteuses mais aussi les plus efficaces. Alors qu’ils représentent 9% des nouvelles participations aux mesures, ils ne constituent que 4,4% des nouvelles

⁵⁰ Source : Emploi-Québec, *Rapport annuel de gestion 1999-2000*, Québec.

⁵¹ En mars 1994, ils représentaient 5% des jeunes de moins de trente ans à l’assistance-emploi, soit 6867 jeunes [Lancôt, Lemieux, 1995, p. 44].

participations aux mesures de formation de la main d’œuvre tandis que 70,3% de ces formations sont le fait des chômeurs indemnisés ou assimilés [voir Tableau 7].

La mise en place du fonds de lutte contre la pauvreté à la suite du sommet sur l’économie et l’emploi en octobre 1996 devait permettre aux «sans chèque» d’accéder aux ressources publiques plus aisément. Créé en 1997, ce fonds financé par l’impôt des particuliers et les taxes des entreprises, disposait de 250 millions de dollars canadiens sur une durée de trois ans. Le mode d’action retenu, à savoir le financement sur projets locaux, était susceptible de faciliter la prise en compte des publics marginalisés dans le traitement administratif du chômage. Il s’adressait de fait à toutes les «personnes démunies». Toutefois, renouvelé en 2000 à nouveau pour une durée de trois ans, le fonds de lutte a non seulement été réduit (sa dotation a été ramenée à 160 millions de dollars), mais il a été aussi recentré sur les prestataires de l’assistance-emploi⁵² qui devaient constituer 50 à 70% des participants. Enfin, ce fonds ne représente qu’une part réduite de l’action contre le chômage⁵³. En 1999-2000, 807 projets ont été financés pour 7551 postes (insertion ou emploi) et pour l’année 2000-2001, le nombre est descendu à 634 projets pour 3443 postes.

Tableau 7. Poids des participants dans les prestations selon leur statut, Québec, du 1^{er} avril au 24 octobre 2000 (en %)

	Formation de la main d'œuvre	PPE	Services d'aide à l'emploi	Subventions salariales et projets locaux	Supplément de retour au travail	Soutien au travail autonome	Insertion sociale	Fonds de lutte contre la pauvreté	Activité d'aide à l'emploi et autres	Total
Sans soutien du revenu	4,4	24,5	15,0	14,0	1,9	2,3	0,5	18,2	8,5	9,0
Assurance-emploi	70,3	29,4	60,9	62,6	37,5	84,1	12,0	46,5	61,3	58,6
Assistance-emploi	35,7	56,5	35,6	36,8	87,9	20,8	99,1	51,4	46,0	46,5

Tiré de Morel (2002, p. 173).

Concernant les «sans chèque», il faut enfin citer la création d’un fonds Jeunesse suite au sommet de la Jeunesse en février 2000. Pour ce fonds, «*les projets retenus doivent favoriser l’épanouissement personnel, professionnel ou social des jeunes âgés de 15 à 30 ans, dans la perspective générale de leur faire goûter la satisfaction de prendre une part active au développement du Québec*»⁵⁴. Mis à part des projets d’accès à l’emploi pour les communautés culturelles, les minorités visibles et les personnes handicapées, tous les autres types de projet sont ouverts à tous les jeunes. Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure ils vont bénéficier aux jeunes défavorisés.

⁵² Voir Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, *Rapport d’activité 1999-2000 et 2000-2001*, Québec.

⁵³ En 2000, les participations au fonds de lutte, toutes catégories confondues, représentaient 5,6% de l’ensemble des participations aux programmes d’emploi et d’employabilité.

⁵⁴ Fonds Jeunesse Québec, *Rapport annuel 2000-2001*, Québec.

3. Les évolutions de la relation d'assistance depuis 1995 : entre *workfare* et insertion

La réforme du système de protection sociale canadien de 1995 marque un tournant dans la philosophie des politiques sociales. Elle fait en effet tomber définitivement le tabou du *workfare* au Canada (Théret, *op. cit.*). Ce qui caractérise une politique de *workfare* est qu'elle institue une contrepartie obligatoire au droit à l'assistance. Ce droit n'est plus un droit pur, fondé sur la seule évaluation des besoins, mais est conditionné à un devoir de la part de l'individu (Morel, 2000). Il n'est pas question au Québec de mettre en œuvre une politique de *workfare* qui, comme dans les États-Unis des années quatre-vingt, oblige les bénéficiaires à travailler à hauteur de leur « rétribution assistancielle » (*ibid*, p. 201 ; Morel, 2002). Toutefois, la réforme du régime d'assistance sociale de 1999 témoigne d'un virage philosophico-politique dont les jeunes sont les premiers à faire les frais.

Au moment du dépôt du projet de loi de réforme de la sécurité du revenu en 1997⁵⁵, deux options sont proposées par deux rapports déposés simultanément : la voie danoise exigeante envers les deux parties (État et bénéficiaires) et la voie américaine du *workfare*. Ces deux options concernent néanmoins toujours les jeunes au premier chef. Cette « priorité » donnée aux jeunes repose sur un double argumentaire : l'urgence sociale (dans le paradigme de la solidarité) et l'équité horizontale entre étudiants et jeunes bénéficiaires de l'aide sociale (dans le paradigme de la spécialisation).

3.1. Les termes de l'échange : entre la voie danoise et la voie américaine

Nul doute qu'en 1995, lorsque le ministère met en place un Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, le virage incitatif apparaît comme une nécessité. Les divergences portent sur les manières de le négocier et le type de contrat que la société va passer avec ses jeunes pauvres. Deux options se dessinent. La première verrait se construire un « équilibre haut » entre le devoir de participation du jeune en contrepartie du revenu d'assistance et le devoir de la société d'offrir des services d'insertion (la voie danoise). La seconde apparaît comme beaucoup plus exigeante envers les jeunes bénéficiaires qu'envers l'État.

3.1.1. Les deux voies de la réforme

En 1995, devant le constat d'une hausse importante des coûts de l'assistance⁵⁶, le gouvernement lance une seconde réforme qui sera votée en 1998. Le débat est alors relancé sur les jeunes et l'attitude que la société doit adopter par rapport à eux. Le débat va se cristalliser sur deux rapports aux orientations divergentes issus de l'éclatement du comité de réflexion sur la réforme formé par le gouvernement et publiés au même moment en 1996 : le rapport Bouchard, Labrie, Noël et le rapport Fortin, Séguin. Les deux groupes représentent en effet des sensibilités différentes et viennent d'horizons fort divers, même si ce sont pour la plupart des universitaires. Pierre Fortin est un économiste émérite de l'Université du Québec à Montréal est un spécialiste en macroéconomie ; lorsqu'il est nommé expert dans le comité, il vient d'être sacré « économiste québécois qui s'est le plus illustré au cours des dernières années » par le vote des membres de l'Association des économistes québécois (1995) et il est président de la *Canadian Economics Association* (1995-1996). Francine Séguin, sociologue, enseigne la théorie des organisations et la gestion des services publics à HEC à Montréal dans

⁵⁵ Projet de loi n° 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, sanctionné le 20 juin 1998. Cf. Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, L.R.Q. S-32.001.

⁵⁶ Provoquée essentiellement par la réforme de l'assurance-chômage et de l'instauration du TCPCS.

le département de management. À l'opposé, le premier groupe est composé d'un psychologue engagé dans les politiques de développement social proche du Parti Québécois (Camil Bouchard)⁵⁷, d'un professeur de science politique spécialisé dans l'étude des politiques sociales à l'Université de Montréal (Alain Noël) et d'une représentante des mouvements sociaux (Viviane Labrie)⁵⁸.

Les options prises dans chacun des rapports sont différentes sur beaucoup de points. Bouchard, Labrie et Noël plaident plutôt pour un équilibre des droits et des devoirs «à la danoise» c'est-à-dire comme le montrent P. Dufour, G. Boismenu et A. Noël (2003, pp. 71-72) avec de fortes obligations réciproques entre les prestataires et l'État : une responsabilisation plus intense des prestataires doit s'accompagner d'une offre d'insertion conséquente de la part des autorités publiques. Fortin et Séguin penchent plutôt du côté d'un système *workfariste* à l'américaine dans lequel les droits sont diminués dans un objectif d'incitation au travail, les devoirs de participation ou de travail sont instaurés pour le prestataire alors que l'État s'engage peu quant aux moyens d'insertion offerts.

Bouchard et al. proposent une mise sous conditions d'une partie de la prestation :

« La mise à condition d'une partie de la prestation (2000\$) contre participation à un plan d'insertion représente en soi un accroc à une règle historique qui a prévalu jusqu'à maintenant dans l'offre d'aide de dernier recours au Québec : le caractère inconditionnel de l'aide. Cet accroc ne peut se justifier autrement que par un investissement public plus grand envers les jeunes adultes, ce à quoi la société québécoise est conviée dans ce rapport » [Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 162].

Une autre différence se situe dans les termes du contrat. Chez Bouchard et al., l'obligation n'est pas de mise ; il s'agit plutôt d'instaurer une forte incitation en mettant une partie des prestations (2000\$) sous conditions de participation. Pour Fortin et Séguin, tout d'abord il faudrait réduire les prestations de base des jeunes 18-24 ans de 1200 \$ annuels (les faire passer de 6000\$ à 4800\$ par an) pour les jeunes vivant seuls (Fortin-Séguin, 1996, p. 68), c'est-à-dire revenir sur la parité jeunes-adultes concédée par les libéraux moins de dix ans auparavant.

De plus il faudrait au contraire selon Fortin et Séguin que *«le droit à la prestation d'aide sociale entraîne [...] l'obligation incontournable de chercher activement du travail ou de participer à un programme de préparation et d'intégration à l'emploi»* [Fortin, Séguin, 1996, p. 36]. Par conséquent, l'absence d'effort d'intégration en emploi pour les jeunes devrait entraîner une exclusion pure et simple du régime⁵⁹. Les prestations ne seraient ouvertes qu'aux jeunes pouvant prouver :

- qu'ils ont travaillé dans les six mois au cours des 24 derniers mois ;
- qu'ils ont quitté l'aide sociale pour un emploi et y sont revenus après avoir perdu cet emploi ;

⁵⁷ Voir chapitre 5.

⁵⁸ Viviane Labrie était membre du Carrefour de pastorale du monde ouvrier de Québec et très impliquée dans la coalition d'organismes communautaires, populaires et syndicaux, *Solidarité Populaire Québec* que l'on qualifierait aujourd'hui d'altermondialiste. Après sa participation au comité d'experts, elle est devenue porte-parole du *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* (1998), qui se transforme en *Collectif pour un Québec sans pauvreté* (2003).

⁵⁹ « Le refus du jeune de s'engager dans un tel programme [programme intensif de préparation à l'emploi] entraînera son exclusion définitive » [Fortin, Séguin, 1996, p. 67].

- qu'ils ont été aux études et ne les ont pas quittés sans motifs valables ;
- qu'ils ont participé pendant au moins six mois à une mesure active de formation, d'insertion ou d'activité communautaire de 20 heures ou plus par semaine (*ibid.*, p. 74).

Enfin, les termes de l'échange sont plus précis dans les propositions de Bouchard et *al.* que dans celles de Fortin et Séguin : selon les auteurs de *Chacun sa part*, l'incitation à s'engager respecte les choix d'orientation du bénéficiaire. Le rapport Fortin et Séguin est beaucoup moins clair sur l'éventail de l'offre de mesures et le champ de négociation entre l'État et le jeune.

3.1.2. La réforme : le tournant incitatif

Suite à ces rapports un document de consultation du gouvernement est publié qui présente le projet de loi de réforme de la sécurité du revenu. Il reprend la proposition du rapport Bouchard :

« Toute personne inscrite à l'aide, à l'exception de celles qui ont des contraintes à l'emploi, a l'obligation et la responsabilité d'entreprendre une démarche individuelle active d'insertion à l'emploi [...] Les frais de participation à une démarche dans le cadre du parcours individualisé seront couverts par les centres locaux d'emploi et seront établis selon les coûts réels de participation » [Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi – Synthèse du document de consultation, 1996, pp 20-21].

Ce sont les jeunes, une fois de plus qui sont les premiers touchés :

« L'entrée en vigueur de cette disposition se fera graduellement en fonction de la capacité du réseau d'établir des parcours individualisés en tenant compte des plans locaux d'action concertés en faveur de l'emploi. Cependant dès l'adoption du régime, les personnes de 18 à 24 ans devront s'engager dans un tel parcours » (ibid., p. 21).

Le projet de loi propose une pénalité de 150\$ par mois pendant 12 mois, soit 1800\$ sur l'année, en cas de refus ou d'abandon de parcours vers l'emploi. De plus, *« deux pénalités concomitantes pourront s'appliquer si un second refus survient dans les 12 mois, qu'il s'agisse du second refus du même adulte ou d'un refus de l'autre adulte du ménage »* (*ibid.*, p. 21). Le projet de loi 186 adopté le 19 juin 1998 et entré en vigueur à l'automne 1999 entérine ce choix dans son article 57, même si le gouvernement a amendé le texte par la suite pour ramener la pénalité à 75\$ par mois⁶⁰ et a mis un moratoire sur l'application jusqu'au 1^{er} septembre 2000. Le second amendement concerne le motif de refus ou d'abandon de parcours. En outre, le gouvernement a introduit la notion de « motif valable », notamment lorsque les activités proposées ne sont pas appropriées à la situation⁶¹. Puisque aucun engagement n'est pris dans la loi d'augmenter l'offre d'insertion, nous en déduisons que l'État, avec le parcours obligatoire, prend le chemin du *workfare*.

La mise sous conditionnalité des prestations de base pour les jeunes se met en place en contrepartie du maintien de la parité jeunes-adultes dans ces prestations. La logique discriminatoire envers les jeunes prend un tournant incitatif. Si le jeune se plie à la règle de la

⁶⁰ Source : Morel (2002, p. 56).

⁶¹ Source : *ibid.*

contrepartie, qui institue un devoir « actif » en échange de la prestation monétaire, il demeure bien l'égal de l'adulte. Néanmoins, la logique de la contrepartie s'applique à lui en priorité.

3.2. Les jeunes en priorité : discrimination positive ou responsabilisation ?

Nous dirons toutefois que les deux rapports s'accordent sur la nécessité d'instaurer une forme de contrat plus explicite entre les individus et l'État, contrat dont les jeunes sont, dans les deux rapports, les premiers à faire l'expérience. Pourquoi ? Ici, les explications divergent à nouveau. Des justifications ancrées dans un registre plus solidariste (le thème de l'urgence sociale) le disputent à une justification libérale contractualiste qui cherche à imposer des « devoirs » correspondants aux droits par souci d'équité horizontale entre jeunes bénéficiaires et étudiants.

3.2.1. La justification par l'urgence sociale

Pour Bouchard et *al.*, qui proposent une mise sous conditions d'une partie de la prestation, l'entorse au principe du besoin dans le cas des jeunes est justifiée par *l'urgence* de la situation : tout se passe comme si la gravité et l'extrême nécessité dans laquelle se trouve la société d'intervenir en faveur des jeunes justifiaient l'emploi de moyens plus musclés. L'État doit se comporter comme un pompier qui, dans une maison en feu, ne peut se permettre de convaincre les habitants de sortir au risque de les sacrifier.

La contrainte se trouve donc justifiée en premier lieu par la compassion :

« Ce changement est sans doute difficile à accepter mais s'impose dans la mesure où les données indiquent l'urgence de prendre les moyens pour prévenir que ne s'installent des vies à l'aide sociale » [Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 162].

Cette rhétorique, le gouvernement la développe avant que les rapports ne soient rendus publics et avant même que les débats sur la réforme ne soient lancés. La thématique de l'urgence sociale permet ainsi de prendre des raccourcis par rapport au long chemin de la consultation démocratique. Le 10 janvier 1996, c'est-à-dire environ deux mois avant que les deux rapports ne soient remis au ministère, la ministre de la Sécurité du revenu, Mme Jeanne Blackburn, annonce une opération de *« remise de chèques de la main à la main »* pour tous les jeunes assistés sociaux de moins de 24 ans, opération qui consiste à convoquer l'ensemble des prestataires pour une *« activité obligatoire d'évaluation, d'orientation, et d'examen de solutions de remplacement de la sécurité du revenu »*⁶².

Cette mesure appelée AGIR sera étendue dès le mois d'avril au 25-30 ans⁶³. La non-présentation du prestataire à ce rendez-vous provoque une élimination automatique de la liste des assistés sociaux. Le refus de participer au programme AGIR entraîne une coupure de 150 \$ par mois dans la prestation⁶⁴. Or la ministre présente cette mesure comme un sacrifice : *« je sais que ces nouvelles opérations exigent beaucoup du personnel, mais la situation des prestataires, particulièrement celle des jeunes, est préoccupante et commande des actions urgentes et adaptées »*⁶⁵. Si investissement il y a de la part de l'État et de la société, il ne peut plus être question de discrimination. En effet, *« si discrimination il y a, c'en est de la*

⁶² *Le Devoir*, mercredi 10 janvier 1996.

⁶³ *Le Soleil*, vendredi 23 février 1996.

⁶⁴ *Le Devoir*, mardi 9 avril 1996.

⁶⁵ *Ibid.*

positive » soutient Mme Blackburn⁶⁶. Cet usage par ailleurs très rare du terme de « discrimination positive » au Québec, s’inscrit contrairement au cas français explicitement dans le débat de la justice civique et lui répond en quelque sorte. Alors qu’en France, le terme de discrimination positive, s’utilise essentiellement dans l’ordre socio-économique, il répond ici à une accusation de traitement discriminatoire dans l’aide sociale. La ministre décide d’anticiper sur les rapports car dit-elle, « *on est certains que dans le rapport il va y avoir une partie sur les jeunes [...] Mais en attendant ça, il faut bouger face à certaines problématiques* »⁶⁷. Sous-entendu, l’urgence sociale n’attend pas.

3.2.2. La justification par l’équité horizontale intragénérationnelle

Pour Fortin et Séguin, à cette urgence nationale autour de la situation des jeunes, s’ajoute les caractéristiques singulières des comportements de la jeunesse pour lesquels en retour, « *l’accompagnement et l’encadrement doivent être particulièrement importants* »²² [Fortin, Séguin, 1996, p. 62]. La question de l’obligation contributive (ou de la contrepartie à l’aide sociale) remet donc le naturalisme à l’ordre du jour.

Mais cette mesure d’exception basée sur l’incitation au travail (principe de « *less eligibility* ») s’inscrit aussi dans la logique de l’équité entre jeunes aux études et jeunes à l’aide sociale : « *elle [la mesure d’abaissement de la prestation annuelle pour les jeunes assistés sociaux] vise aussi à réduire l’écart de traitement discriminatoire qui existe actuellement entre le jeune qui est aux études (bourse annuelle maximale de 4000\$ s’ajoutant à un prêt) et celui qui est à l’aide sociale (prestation de base annuelle de 6000 \$ plus prestations spéciales)* » (*ibid.*, p. 68).

Selon la philosophie politique libérale, la relation à l’État se construit sur le modèle de l’affiliation à une organisation : les individus acceptent de contribuer à sa reproduction en échange des bénéfices résultant de l’affiliation purement fonctionnelle. Le citoyen est un individu rationnel qui pèse les termes de cet échange politique dans un rapport très instrumental à l’État. Relue dans des termes néolibéraux, cette philosophie se traduit par une conception encore plus étroite de la volonté de vivre ensemble : celle-ci reposerait sur la conviction intime que chacun paye son dû et que chaque individu supporte une même charge d’obligations pour des droits équivalents. La communauté politique est menacée dès lors que ce principe de justice commutative n’est pas respecté car des individus qui se sentent lésés dans cette relation contractuelle qui les lie à la société sont susceptibles de faire sécession.

À partir du milieu des années 1980, les gouvernements vont sous la pression budgétaire faire de plus en plus appel à une rhétorique néolibérale dans laquelle le paragon de la justice est à rechercher dans l’équilibre des droits et des devoirs entre les individus. Ainsi une politique de la responsabilisation des citoyens s’articule-t-elle à un discours de l’équité horizontale⁶⁸, selon lequel « *l’égalité entre les pauvres et les autres citoyens suppose l’existence d’une même balance de droits et d’obligations à l’intérieur de l’État-providence et à l’extérieur de ce dernier* » (Morel, 2000, p. 183). Les deux points de repère du débat sont l’assurance-chômage et surtout le système de prêts et bourses. Tout d’abord la contribution parentale pour les jeunes prestataires instaurée en 1989 est défendue par le gouvernement sur la base d’une équité entre étudiants et prestataires sur un fond d’incitation aux études. Selon les défenseurs de ce projet, outre les risques de désincitation aux études qu’une pure équité

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Le thème de la citoyenneté active et responsable portée par la « nouvelle droite » (*New Right*) américaine connaît des déclinaisons plus « soft » mais le discours responsabilisant a pris beaucoup d’ampleur au sein de l’État canadien et par ricochet au Québec. Voir sur ce thème Helly (2000) et Labelle et Salée (1999).

entre les jeunes de moins de trente ans et les adultes impliquerait, on pourrait craindre une fracture sociale entre les étudiants soumis au principe de contribution parentale et les jeunes assistés qui pourraient bénéficier du soutien plein et entier de l'État sans considération prise du revenu de leurs parents. Les étudiants se sentant défavorisés par un tel traitement différentiel demanderaient une révision de leur propre régime de responsabilité ou pourraient même considérer le remboursement de leur prêt comme superflu.

Pour justifier cette pénalisation de l'assistance, le gouvernement invoque tout d'abord l'opinion : lors des débats à l'Assemblée nationale, la ministre de l'Emploi et la Solidarité sociale, Louise Harel, n'aura de cesse de rappeler les chiffres d'un sondage qui montrerait une opinion favorable à l'obligation de parcours et notamment pour les jeunes⁶⁹. Cette opinion se retrouverait même au sein des bénéficiaires de l'aide. D'autre part, la réforme est censée rétablir l'équité entre le système de sécurité du revenu des étudiants et celui des jeunes qui ne sont ni aux études ni au travail, ainsi que l'explique une députée du Parti québécois, à l'Assemblée nationale :

« J'ai entendu, moi, des jeunes étudiants, par exemple dire : bien, nous, on vit avec des petits salaires – des petites bourses, en fait ce n'est pas des salaires – des prêts qu'on devra rembourser, on a des exigences, on a des échéances à rencontrer, on est obligé de s'inscrire dans un parcours qui est souvent sévère, parce que si on ne réussit pas, [...] on va sortir du programme, et ces jeunes-là disaient : pourquoi, nous, avons-nous des obligations très fermes et pourquoi d'autres jeunes n'auraient-ils pas aussi des obligations ? »⁷⁰.

Nous voyons donc là se développer une version «jeune » des arguments workfaristes classiquement développés à propos des mères bénéficiaires de l'aide sociale. L'équité horizontale entre les citoyennes mères et travailleuses et les mères bénéficiaires de l'aide sociale, selon les théoriciens américains du *workfare* comme Lawrence W. Mead⁷¹, exige que l'on oblige les mères à participer à des programmes de travail. La norme sociale du travail salarié des femmes doit se refléter à l'intérieur du système d'assistance sociale. De la même manière, semble nous dire Mme Malavoy, il existe aujourd'hui une norme de jeunesse qui est une norme d'investissement. Par souci d'équité entre les citoyens, l'effort que les étudiants s'imposent pour investir dans leurs études devrait être imposé aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale par l'obligation de participer à un programme de recherche intensive d'emploi ou de formation.

3.2.3. La riposte : entre souci d'efficacité et souci d'égalité civique

Les réactions à l'obligation de parcours ne se font pas attendre : les groupes communautaires et les syndicats ont violemment dénoncé l'orientation prise par le régime d'assistance. Au gouvernement qui invoque l'opinion, ils répondent essentiellement par le souci d'efficacité :

⁶⁹ Selon les chiffres du sondage que la ministre cite « cette démarche obligatoire pour les 18-24 ans allait chercher 95 % fortement ou plutôt d'accord dans l'opinion publique et 92 % fortement ou plutôt d'accord chez les prestataires. Mais chez les prestataires de 18-24 ans à qui, finalement, la mesure obligatoire s'appliquait, le taux de fortement d'accord était encore plus élevé, il frisait quasiment 100 % » (Mme Louise Harel, *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 6).

⁷⁰ Mme Malavoy, députée de Sherbrooke, *Journal des débats CAS*, séance du mercredi 11 mars 1997, p. 16.

⁷¹ Voir l'exposé très clair de ces théories par Sylvie Morel (2000, pp. 182-183).

« Au cours de nos consultations, on n’a jamais rencontré un intervenant ou une intervenante, dont le travail est d’aider les jeunes assistés sociaux à intégrer le marché du travail, qui prônait quelque forme de discrimination ou l’obligation de participer à ce genre de démarche [...] Les personnes qui aident les jeunes sont même d’avis que le volontariat est l’un des facteurs de réussite d’une démarche visant l’intégration »⁷²

« Il nous apparaît qu’il faudrait d’abord faire la preuve que le fait d’imposer une pénalité ou enfin, que l’épée de Damoclès de la pénalité tienne au dessus de la tête du jeune prestataire est un incitatif au retour à l’emploi »⁷³

« Il reste que si un jeune participe volontairement, il est davantage stimulé, les chances de réussite sont meilleures et les conseillers ont bien plus d’agrément à travailler avec lui ou elle »⁷⁴

« Ne pas leur donner de pouvoir réel, rendre conditionnelle l’assistance publique à la participation à des mesures, à notre sens, c’est maintenir les prestataires dans une relation de service au détriment d’un réel partenariat »⁷⁵.

Ils opposent ainsi un jugement en opportunité (l’efficacité de l’intégration) à un jugement de type plus moral (la responsabilisation de l’individu).

La Coalition Nationale sur l’Aide Sociale⁷⁶ qui sert de « multiplicateur d’opinion » sur toutes les questions d’assistance sociale⁷⁷, développe aussi l’argument de l’iniquité de ce système pour dénoncer non pas tant l’injustice qui frappe le jeune que l’impossibilité d’appliquer cette obligation tout en respectant un principe d’égal accès aux droits de l’assisté social. Leur raisonnement revient à renvoyer l’administration publique à ses propres obligations envers l’assisté social : comment demander une obligation de participation alors même que l’offre des mesures est insuffisante par rapport au nombre de jeunes demandeurs en capacité de participer⁷⁸ ?

⁷² M. Marc-André Dowd, représentant du Conseil permanent de la jeunesse, *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 3.

⁷³ Mme Isabelle Bouchard, représentante du Comité National des Jeunes du Parti Québécois (CNJ), *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 47.

⁷⁴ Mme Nathalie Thibault, représentante de la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC), représentant du Conseil permanent de la jeunesse, *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 24.

⁷⁵ M. Jean-Marie Richard, représentant du Regroupement des Organismes Communautaires Autonomes Jeunesse du Québec (ROCAJQ), *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 26 mars 1997, p. 10.

⁷⁶ Cette coalition regroupe les principaux groupes de défense des assistés sociaux ainsi que des syndicats (FTQ) et des groupes de femmes ; elle est animée par le FCPASQ. Elle s’est formée au mois de novembre 1996, au lendemain du sommet sur l’économie et l’emploi et en préparation des discussions sur le livre Vert sur la réforme de la Sécurité du revenu. Cf. *Le Soleil*, samedi 9 novembre 1996.

⁷⁷ L’efficacité du FCPASQ en tant qu’agitateur professionnel repose en grande partie sur un de ses coordonateurs, Jean Yves Desgagnés. Ce médiateur au sens de Pierre Müller (Müller, 1990) ne cache pas avoir été consulté par les représentants jeunesse (notamment du regroupement des Auberges du Cœur ou Concertation Jeunesse) présents aux tables de discussion du sommet du Québec et de la Jeunesse lorsqu’ils avaient à défendre l’abrogation de la contribution parentale ou de la coupure pour partage de logement et plus largement lorsqu’ils défendaient la garantie d’une prestation de base non soumise à une quelconque mesure. Entretien Jean-Yves Desgagné, coordinateur FCPASQ, du 10/05/2001.

⁷⁸ Jean-Yves Desgagnés estime à 4825 le nombre de jeunes en attente d’une mesure en 1996 et à 52 000 le nombre total de mesures disponibles pour l’ensemble des ménages à l’aide sociale (alors que les jeunes à intégrer dans un parcours est de 37 697) [Desgagnés, 1998].

« Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité est incapable de répondre aux besoins des jeunes en matière d'intégration à l'emploi. Pourquoi vouloir les obliger ? Sinon pour faire comme dans le système actuel utiliser ce pouvoir d'obligation comme une arme pour réduire de façon arbitraire les prestations des jeunes et contrôler ainsi les coûts du régime » [Desgagnés, 1998, p. 6].

« Le Conseil, les jeunes et les intervenants qu'on a consultés, tout le monde est d'avis que le ministère et son réseau renouvelé de services à l'emploi ne pourront offrir l'aide adéquate et les activités d'insertion non seulement aux prestataires qui voudront s'en prévaloir, mais aussi à tous ceux et celles qui devront le faire [...] En fait avant d'obliger qui que ce soit à participer à un parcours, le ministère de la Sécurité du revenu et son réseau doivent avant tout s'obliger eux-mêmes à s'offrir à tout prestataire qui le veut les services adéquats et les activités requises pour son intégration sociale et professionnelle »⁷⁹

« Tant pour les jeunes en général que pour ces personnes en particulier [les chefs de familles monoparentales], le ministère ne peut pas, en raison de l'inefficacité dont il a fait preuve jusqu'à maintenant dans l'offre de services d'emploi, imposer à qui que ce soit une participation à un parcours »⁸⁰

Double iniquité donc : envers le jeune assisté social qui n'a que des devoirs sans les droits afférents :

« Nous sommes fermement opposés à l'application de cette mesure aux jeunes seulement, alors que les autres catégories de personnes pourront, elles, s'inscrire volontairement dans la démarche vers l'emploi. Il s'agit là d'une disposition qui nous semble à ce moment-ci discriminatoire et inéquitable et qui détonne complètement avec la vision et les principes qui animent les projets de réforme »⁸¹

et envers les assistés sociaux adultes qui se voient rationnés en termes de mesures du fait de la priorité accordée aux jeunes.

« On considère que le danger d'obliger les 24 ans et moins à s'inscrire dans un parcours, considérant le manque de places à l'heure actuelle dans l'ensemble des mesures d'employabilité, on considère que c'est un danger pour la clientèle qui a 25 ans et plus, parce que si on met toutes les ressources chez les 24 ans et moins [...] ça peut créer des difficultés pour les autres, et les autres ont aussi besoin de services pour intégrer le marché du travail »⁸².

⁷⁹ M. Marc-André Dowd, représentant du CPJ, Commission permanente des affaires sociales, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 3.

⁸⁰ M. Michel jr. Philibert, représentant du CPJ, *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 2.

⁸¹ M. Gaëtan Boucher, représentant de la Fédération des Cégeps, *Journal des débats CAS*, séance du mercredi 11 mars 1997, p. 14.

⁸² M. René Simard, représentant CPJ, *Journal des débats CAS*, séance du jeudi 13 février 1997, p. 10.

Tout le débat porte donc sur la qualification du parcours personnalisé : « coup de pouce » aux « jeunes en difficulté », comme le voudrait Louise Harel, ou « clause orphelin pour les jeunes sans emploi », comme le dénoncent les opposants à la réforme ?⁸³.

Le premier paradigme de l'insertion donne naissance au programme *Solidarité Jeunesse* en 2000 : les jeunes sur le point de demander l'aide sociale souscrivent volontairement à un programme d'orientation et de construction d'un parcours. Le second est à l'origine de l'instauration d'une obligation de parcours vers l'emploi pour les jeunes. Les deux philosophies coexistent donc au sein d'un même système, l'une portée par le secteur qui gère l'allocation monétaire, l'autre par les services de l'emploi (Emploi-Québec)⁸⁴. Ce parcours à deux voies fait dire à Sylvie Morel : « *on a presque l'impression de revivre le double scénario tracé par les deux rapports de 1996 du Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu* » (Morel, 2002, p. 106). Cette tension aboutit, on le voit bien, à une contradiction interne : le refus de participer volontairement au programme *Solidarité Jeunesse* entraîne une participation obligatoire au *Parcours individualisé vers l'emploi*.

Conclusion

Égalité des droits, équité des contrats et des contreparties, nous sommes bien dans le paradigme de la spécialisation. Tous les acteurs, tant les mouvements sociaux de jeunes ou de pauvres que les acteurs politico-administratifs, évoluent dans le même univers éthique mais sur des positions antagonistes. Dans une logique comptable des droits et des devoirs, une hausse des droits pour les jeunes devrait nécessairement entraîner une augmentation de leurs obligations pour maintenir un équilibre contractuel formel. Le débat se déroule donc principalement dans le cadre d'une éthique « antécédentiste » et déontologique (opposée à une éthique conséquentialiste) même si les mouvements de défense des droits des jeunes peuvent dérouler à l'occasion la justification par l'efficacité. Ce positionnement du débat politique contraste bien évidemment avec les questions que se posent les gestionnaires de l'aide sociale et des mesures actives. Pour eux le ciblage des mesures actives se résume à une question d'efficacité et d'efficience.

L'égalité des droits qui semble acquise dans le domaine de l'assistance libère en quelque sorte une rationalité technique fondée sur la gestion la plus rentable possible des populations.

⁸³ Une question orale au gouvernement donnera l'occasion à M. Dumont, député de l'Alliance Démocratique du Québec de reprendre l'argumentaire civique du CPJ : « *Le parcours obligatoire pour les jeunes assistés sociaux, c'est la nouvelle clause-orphelin que le gouvernement tente d'imposer aux sans-emploi [...]. Pourquoi cette mesure-là doit-elle s'appliquer seulement aux jeunes ? Et qu'est-ce qu'une catégorie d'âge vient faire là-dedans ? [...] Et est-ce qu'elle [la ministre] reconnaît que cette mesure-là constitue une discrimination très simple basée sur l'âge ?* ». Ce à quoi Louise Harel répond que c'est parce que justement le gouvernement privilégie les « jeunes en difficulté ». Voir *Journal CAS*, Questions et réponses orales, cahier n° 182, séance du jeudi 21 mai 1998, pp. 11276-11277.

⁸⁴ Suite au remaniement ministériel de décembre 1998, Louise Harel qui couvrait la Sécurité du revenu et l'administration de l'emploi a laissé la place le 15 décembre 1998 à deux ministres : André Boisclair au ministère de la Solidarité sociale et Diane Lemieux au ministère du Travail et de l'Emploi.

CHAPITRE 5. LE RECIBLAGE DES JEUNES DANS LA RATIONALITE TECHNIQUE AU QUEBEC : UN PROBLEME D'EFFICACITE

Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent les mesures actives au Québec apparaissent au fil du temps comme des contreparties à l'octroi de droits passifs. Elles sont donc profondément liées à un système éthique qui est de type déontologique et « antécédentiste » (Elster, 1992a). Néanmoins une rationalité technique se développe de manière autonome au sein de l'administration de gestion des mesures de développement de l'employabilité, rationalité qui a aussi des conséquences en termes de justice distributive. À l'abri de l'espace public pour trop exposé, les statisticiens de l'aide sociale et les évaluateurs des mesures d'insertion réfléchissent aussi à une « bonne » allocation des ressources. Pour eux, la « bonne » allocation des mesures de développement de l'employabilité est d'abord la plus rentable.

Pour pouvoir raisonner en dehors de toute influence politique, il leur faut tout d'abord autonomiser leurs catégories de pensée : la pensée technique s'émancipe de la pensée politique et juridique en se soustrayant à ses catégories et en proposant sa propre grille d'analyse du régime d'aide sociale construite par rapport à des questions qui lui sont propres. L'égalité des droits sociaux d'assistance entre jeunes et adultes conquise en 1989 achève la libération de la rationalité technique par rapport à la rationalité morale et politique.

Comment cibler des mesures d'insertion dès lors que ces dernières n'existent que pour résoudre un problème, celui de l'employabilité, qu'elles ne sont plus instrumentalisées dans un rapport d'équité intergénérationnelle ? Telle est la question que se posent les chargés d'études du ministère de la Sécurité du revenu. Pour eux, les mesures sont un investissement qui doit être le plus rentable possible. Le ciblage sur telle ou telle catégorie dépend du taux de retour sur investissement qu'elle présente. L'incertitude quant aux différents niveaux d'efficacité locale est gérée grâce à un dispositif statistique permettant de prédire les comportements des individus dans les mesures actives.

Jusqu'en 1995, les évaluations du retour sur investissement dans une vision instantanée des groupes d'âge rendent un verdict unanime : les jeunes constituent une population particulièrement peu rentable à cibler. À partir de 1995 en revanche, dans une logique longitudinale et de prévention, la jeunesse comme premier moment d'une carrière d'assisté est une phase tout à fait essentielle. Les plus jeunes sont donc à nouveau au centre du ciblage. Le référentiel de la prévention des risques implique de même une méthode de repérage statistique des individus à fort risque de chômage de longue durée.

1. L'autonomisation de la rationalité technique

Le découpage le plus spontané de la population des bénéficiaires de l'aide sociale découle du découpage administratif. La représentation de cette population par les analystes du système d'aide est donc directement dépendante des catégories juridiques. Les tentatives des chargés d'étude du ministère de la Sécurité du revenu pour sortir des catégories administratives et pour élaborer des catégories pour l'action se heurte à la logique juridique et distributive. En effet, avant 1989, la catégorie des assistés de moins de trente ans constitue un

repère fort du fait que les jeunes sont des ayants droit pas comme les autres. L'allocation des mesures actives est donc tributaire de cet ordre juridique très particulier qui conçoit qu'un jeune de moins de trente ans perçoive une prestation réduite par rapport à ses aînés. Le dispositif d'aide à l'emploi des jeunes assistés sociaux apparaît comme une alternative à la prestation pleine et entière et de ce fait leur est réservé. L'élargissement des prestations actives aux adultes ne se pose qu'avec la parité des prestations monétaires entre jeunes et adultes lors de la réforme de 1989.

1.1. Les premières tentatives de détachement juridique : l'approche par les « comportements »

Il faut se défaire des catégories juridiques ou réglementaires qui ne sont pas pertinentes pour comprendre le comportement des populations présentes à l'aide sociale. C'est du moins le constat que font les premiers chargés d'étude de l'aide sociale au tournant des années 1980. La structure juridique les en empêche cependant jusqu'en 1989.

1.1.1. Sortir des catégories administratives : l'âge comme déterminant du « comportement à l'aide »

Les premières études sur la clientèle à l'aide sociale étaient principalement des études statistiques à partir des sources administratives du ministère. Le premier suivi est effectué en 1971 [Ministère des Affaires sociales, Sorès Inc., Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, 1972] puis les publications sur les trajectoires des individus dans le système d'assistance se sont accélérées à partir de 1975 [Blouin, 1975 ; Blouin 1978 ; Drolet, Blouin, 1981]. À cette époque toutes s'intéressent aux « comportements » des différents types d'assistés sociaux, ces différents types étant fournis par le barème de l'aide sociale. Le premier travail d'envergure date cependant de 1981 [Drolet, Blouin, 1981]. Ce travail, amorcé dans le cadre du groupe de travail pour la révision de la Loi de l'aide sociale, vise quatre grands objectifs :

a) dans un premier temps, recatégoriser le système d'assistance dans l'objectif d'une réforme : *« aussi l'objectif de cette étape est-il de regrouper les personnes susceptibles d'être à l'aide sociale pour des raisons semblables, de façon à permettre la conception de politiques appropriées »* [Drolet, Blouin, *op. cit.*, p. 2].

Il s'agit donc de passer d'un classement juridique à un classement étiologique de nature à impulser une logique de résolution de problème. La recatégorisation s'avère particulièrement nécessaire pour les personnes aptes et dans une moindre mesure pour les personnes inaptes temporaires¹ ;

b) une étude de comportement des clientèles identifiées lors de l'étape de catégorisation :

« cette étude devrait confirmer en quelque sorte, les hypothèses qui ont servi de base à la construction de la catégorisation [...]. Cette étape devrait permettre d'accroître nos connaissances sur la clientèle à l'aide sociale [...] et elle devrait permettre aussi l'identification des clientèles cibles lors de la conception de certaines politiques : exemple, une réévaluation administrative moins fréquente dans certains cas (ex : les inaptes permanents) et plus fréquente dans d'autres cas (ex. personnes aptes) » (ibid., p.3).

¹ Les personnes inaptes temporaires sont les personnes qui sont reconnues en incapacité de travailler pour un temps fini ; les femmes enceintes sont dans ce cas.

Le comportement est défini comme « *l'ensemble des réactions du bénéficiaire observables objectivement* » (*ibid.*, p. 54), « réactions » que l'on limite cependant à la question de la présence ou l'absence à l'aide sociale ;

- c) une évaluation de la situation financière des bénéficiaires d'aide sociale « *de façon à vérifier si le programme d'aide sociale incite les travailleurs à ne pas retourner travailler ou à cesser de travailler* » (*ibid.*).
- d) une analyse explicative de l'évolution de la clientèle à l'aide sociale.

Le but des évaluateurs de l'aide sociale est donc de s'abstraire des catégories administratives pour aboutir à des catégories plus utiles pour l'action. La coupure apte/inapte qui parcourt les barèmes d'aide sociale apparaît de ce point de vue là relativement inopérante : elle est structurée par la notion médicale du handicap et ne donne que très peu d'informations sur l'articulation entre l'aide sociale et le marché du travail, problème qui devient central en ce début des années 1980. Le plus important pour les administrateurs est de connaître le comportement réel des individus et notamment des personnes aptes. De ce fait les statisticiens qui effectuent cette étude opèrent des rapprochements entre des catégories séparées administrativement mais qui se révèlent être assez proches d'un point de vue comportemental.

Ils remettent en question la barrière des 30 ans qui constitue pourtant un repère incontournable des barèmes : pour eux en effet, du point de vue du comportement il n'y a pratiquement aucune différence entre les 25-29 ans et les 30-35 ans. Ce sont plutôt les moins de 25 ans qui se distinguent par leurs comportements : ils n'ont, pour plus de deux tiers d'entre eux (69 %), qu'une seule présence à l'aide sociale et la moitié de ces 69 % ont quitté l'aide sociale au bout de huit mois. Les 25-35 ans sont pour leur part plus marqués par un comportement cyclique avec de nombreux allers-retours entre l'aide sociale et le marché du travail.

Cet effort de recomposition permet de faire ressortir deux grandes catégories de bénéficiaires : les « permanents » et les « passagers » (*ibid.*, p. 90). Les permanents, « *c'est-à-dire des individus susceptibles de demeurer à l'aide sociale jusqu'à la retraite à moins que le décès ne survienne avant* » (*ibid.*) sont composés essentiellement de personnes handicapées, d'inaptes temporaires et de personnes aptes âgées. Ce comportement est de plus distribué inégalement selon le sexe : « *déjà à 40 ans, une femme adopte un comportement de permanente alors que chez l'homme c'est à 58 ans que celui-ci adopte un comportement de permanent* » (*ibid.*).

Le passager « *est donc à l'aide sociale pour une période bien définie et la longueur de cette période dépend principalement de l'âge et de l'existence d'une charge familiale* » (*ibid.*). Les passagers font donc l'objet d'un sous-découpage entre les passagers de « courte durée » qui demeurent moins de huit mois à l'aide sociale, les « cycliques » qui font beaucoup d'entrées-sorties et les « longue durée ».

Cette étude permet de confirmer que l'âge joue un rôle essentiel, avec la situation familiale, dans la détermination du comportement de l'individu. Notamment, le groupe des moins de 25 ans a beaucoup plus de chances que les groupes d'âge plus avancés de présenter un comportement de courte durée.

Même si les auteurs tentent de se détacher des catégories juridiques en proposant par exemple une refonte des catégories d'âge entre 18 et 35 ans, ils ne peuvent se défaire d'une vision en coupe qui porte à confronter les comportements des groupes d'âge en les naturalisant. Cette mise en forme cognitive tient tout d'abord au fait que leur fenêtre d'observation en 1980 est relativement réduite. Les auteurs disposent d'un fichier incomplet entre 1971 et 1975 puis d'informations complètes entre 1975 et 1979. Ils décident donc de

restreindre l'étude à la clientèle qui s'est présentée à l'aide sociale au moins un mois entre janvier 1975 et décembre 1979 et de retenir un ménage sur 10 pour lequel ils ont complété l'historique entre 1971 et 1975.

Mais l'optique qui les intéresse est celle des groupes d'âge, notamment pour dégager un comportement spécifique aux jeunes. Ce choix n'est pas sans poser de problème méthodologique :

« une autre difficulté est liée au fait que nous voulons faire une étude de comportement par catégorie. Or ces catégories sont bâties à partir d'informations telles que l'âge, la structure familiale, l'aptitude au travail...et que ces informations varient dans le temps. Il y a donc une difficulté dans l'identification des catégories et conséquemment, dans l'interprétation des résultats » (ibid., p. 57).

Drolet et Blouin sont forcés de prendre une définition conventionnelle de l'âge : l'âge d'un individu est calculé pour la date du 1^{er} août 1977 (soit le milieu de la période janvier 1975 à mars 1980) alors que pour les autres caractéristiques (situation matrimoniale, aptitude...), ils retiennent celles à l'entrée.

1.1.2. L'âge identitaire

Cette structure par groupe d'âge ne variera pas jusqu'en 1995. Le cadre général de la réflexion sur l'aide sociale est dominé par une vision en coupe qui constitue les jeunes en groupe social, c'est-à-dire en un ensemble d'individus aux caractéristiques relativement homogènes et qui se distingue par rapport aux autres groupes d'âge.

On remarque ainsi que la structure des études du ministère de la Sécurité du revenu a tendance à être monographique. Les «jeunes à l'aide sociale» sont traités au même titre que les «chefs de familles monoparentales» ou les «bénéficiaires de plus de 55 ans» comme des populations fondamentalement différentes les unes des autres. Dans l'ordre étiologique de leur arrivée à l'aide sociale, les jeunes se distinguent nettement de leurs aînés puisqu'ils doivent leur arrivée massive à l'aide sociale essentiellement à la conjoncture économique. Du fait même des raisons particulières qui les ont rangés là où ils sont, ils suscitent une attention particulière : leur lien au marché du travail est particulier, tant objectivement que subjectivement. De plus, leur rapport à la famille est aussi marqué du sceau de la singularité. L'âge est alors considéré comme une variable pertinente de «mise en équivalence» des individus parce que suffisamment explicative de leur comportement à l'instant T de l'observation. L'âge est une qualité des individus et non un signal de durée.

Ces études monographiques sont de nature qualitative ; elles sont centrées sur les individualités, les personnes dans une approche *identitaire*. En parlant des objectifs de l'étude sur *La situation des jeunes à l'aide sociale*, le directeur des Politiques du ministère de la Sécurité du revenu, Émile Dubois, souligne que cette étude monographique :

« fournit un éclairage très particulier sur le vécu et les valeurs de ces jeunes. Certains d'entre eux se perçoivent comme les sacrifiés de la crise, d'autres se sentent mal pris temporairement, mais tous ont l'espoir de s'en sortir si leurs aînés les écoutent et leur fournissent le coup de pouce nécessaire pour déboucher sur un marché du travail où ils se sentiront respectés et appréciés » [Dubois, dans Gingras, op. cit., avant-propos].

Le fait que la fenêtre d'observation soit relativement étroite encore en 1984, déforme sans doute la réalité démographique de la population du régime d'assistance : tout se passe comme si les jeunes étaient fixés pour l'éternité dans leur jeunesse. La monographie brasse tous les thèmes qui font la singularité de ce moment du cycle de vie : « *la situation familiale et la résidence* » (avec comme question centrale, le départ du domicile familial), « *l'école et la formation* », « *l'expérience de travail et l'importance de la valeur travail* », « *la situation financière* », « *la vie à l'aide sociale* ». Les auteurs de l'étude insistent sur la nécessité d'avoir des « *informations concrètes* » (*ibid.*, p. 6) sur la situation de ces jeunes pour construire une politique adaptée à leur égard. Ces informations concernent deux dimensions identitaires incontournables : les « *données factuelles ou de comportements* » et les « *idées et les opinions* » (*ibid.*, p. 8). On cherche à obtenir un portrait réaliste d'une population que l'on considère comme étant *a priori* pertinente c'est-à-dire maximisant la différence avec d'autres populations.

1.1.3. Jeunes et effet d'aubaine : est-il vraiment rentable de cibler les jeunes ?

L'objectif de l'étude des comportements est de faire des recommandations et tout particulièrement à propos des plans de relèvement socio-économique, autrement dit des mesures. Qui faut-il cibler dans les mesures ? Dans ce premier temps de la raison technique les jeunes sont relativement disqualifiés du fait de leurs comportements. Le risque d'effet d'aubaine, à savoir un profit inespéré qui se serait produit de toutes les façons, est particulièrement important pour les jeunes.

D'un point de vue comportemental, les auteurs de l'étude ont bien mis en lumière le type de séjour à l'aide sociale qui est celui des jeunes de moins de 25 ans :

« *Chez les jeunes personnes aptes de moins de 25 ans nous constatons qu'elles quittent rapidement l'aide sociale et pour cette raison nous ne voyons pas l'opportunité de promouvoir la création d'emploi chez cette clientèle* » [Drolet, Blouin, *op. cit.*, p. 172].

Ils recommandent plutôt de favoriser les personnes adultes de plus de 35 ans qui n'ont jamais travaillé ou qui ont quitté leur emploi depuis longtemps. Il faut ainsi se centrer sur les individus qui sont véritablement incapables de trouver un emploi : les femmes d'une quarantaine d'années par exemple qui ont tendance à adopter un comportement « permanent » (*ibid.*, p. 173). De plus certaines variables peuvent modifier le comportement des individus au sein d'une même classe d'âge. Chez les jeunes, Drolet et Blouin notent que le comportement des jeunes hommes habitant chez leurs parents est sensiblement le même que ceux de plus de 25 ans qui n'habitent pas chez leurs parents (*ibid.*, p. 29). Pour les femmes, ils soulignent que le fait d'habiter chez les parents allonge aussi considérablement la durée de présence à l'aide sociale.

Les auteurs peuvent déduire de l'analyse des causes de l'entrée à l'aide sociale qu'un plan de relèvement socio-économique centré sur les handicaps des individus serait pour les jeunes une mauvaise politique car peu adapté à leurs problèmes. La durée annuelle moyenne des jeunes sur l'aide sociale est de 6,3 mois pour les hommes et de 7,4 mois pour les femmes. Très peu (soit 10 %) sont à l'aide sociale depuis plus de trois ans et aucun ne dépasse 7 ans. Enfin 69 % n'ont qu'une présence qui pour la moitié d'entre eux est inférieure ou égale à 8 mois. Pour Drolet et Blouin, « *on peut donc faire l'hypothèse que la durée à l'aide sociale correspond au délai pour trouver un premier emploi* » (*ibid.*, p. 32). Enfin, les jeunes ont une scolarité relativement plus élevée que la moyenne des bénéficiaires.

1.2. Du modèle intégré au modèle clivé (1984-1989)

Ce rapport d'étude assez complet ne plaide pas pour un ciblage des mesures sur les jeunes exclus. Pourtant, en 1984, le gouvernement lance un vaste ensemble de mesures de relèvement socio-économique qui vise les jeunes et les mères de famille monoparentale, la logique politique l'emportant sur la rationalité gestionnaire. C'est qu'entre le moment de la rédaction de ce rapport (1981/1982) et la mise en place des mesures, les jeunes et leurs défenseurs ont fait irruption sur la scène politique réclamant l'égalité distributive entre les jeunes et les adultes. Les mesures offrent une réponse sous forme de compromis à ces revendications².

La réforme de 1989 aura raison de la transaction distributive proposée par le gouvernement péquiste. Le parti libéral arrivé au pouvoir accepte l'égalité pure entre les jeunes et les adultes et ainsi de faire du jeune un ayant droit³ social comme les autres. Ainsi, les règles d'accès aux mesures sont libérées de toute contrainte distributive. On entre dans le modèle clivé : les débats sur les mesures actives sont entièrement tournés vers la question de la réparation et de l'efficacité, donc des conséquences de mesures sur les individus. Le cœur du système d'assistance est constitué de la fonction de distribution ; cette dernière est le support d'opportunités ou d'obligations « thérapeutiques ». Si les services de l'emploi posent les mesures de développement de l'employabilité comme une simple opportunité offerte au bénéficiaire de l'aide sociale, les administrateurs du système sont totalement maître du jeu des mesures. Les individus et les jeunes en particulier, ne peuvent se réclamer d'aucun droit pour obtenir l'accès à une mesure. Ils ne sont qu'une catégorie parmi d'autres dans le vaste système statistique des évaluations et il n'est pas sûr qu'ils soient les mieux placés dans la file d'attente des mesures.

2. Le tri selon le maximum d'efficacité locale en coupe : les jeunes comme groupe non rentable

Les jeunes font en moyenne une courte présence par rapport aux autres groupes d'âge. Voilà déjà de quoi dissuader les gestionnaires de cibler les jeunes. Un autre élément qui joue en défaveur des jeunes dans le ciblage des mesures apparaît avec la série d'évaluation des mesures de développement de l'employabilité et notamment dès qu'il a été possible de comparer pour une même mesure les performances des différents bénéficiaires : en moyenne, ils tirent un moindre profit des mesures que les autres groupes d'âge.

2.1. L'institutionnalisation de l'évaluation des mesures d'emploi au Québec

Comme en France, la nécessité d'évaluer est apparue relativement tardivement. Selon Guérin [1986], la fonction d'évaluation serait par ailleurs largement en retard par rapport au niveau fédéral. Avant 1983, l'évaluation existe bel est bien : le programme d'intégration des jeunes à l'emploi, le programme PRET, le Programme d'Aide au Travail (PAT), le Bon d'Emploi ou encore le programme Chantier Québec ont tous été évalué entre janvier et mars 1983 par les services des études prévisionnelles du Centre de Recherche et de Statistiques sur le Marché du Travail de Montréal (CRSMT). L'évaluation se structure par la création d'une Direction générale de la planification en 1983. Le ministère de la Main d'œuvre et de la

² Voir chapitre 4.

³ Il faut comprendre le terme d'ayant droit ici dans le sens littéral de « celui qui a droit à » et non pas dans le sens juridique de celui dont les droits dérivent d'un parent.

Sécurité du revenu va centraliser à partir de ce moment-là la majorité de l'évaluation des programmes d'employabilité.

Un accord ministériel conclu en septembre 1985 entre le gouvernement fédéral et les provinces marque le début d'une « stratégie nationale d'évaluation » [Tremblay et Tremblay, 1991]. Au terme de cet accord les provinces s'engageaient à évaluer les programmes de développement de l'employabilité. Le gouvernement fédéral a donc lié le partage des coûts des programmes d'aide à l'emploi à l'évaluation de ces nouveaux programmes [Campeau et alii., 1985]. On assiste donc à une institutionnalisation progressive de l'évaluation qui par là-même prend des formes de plus en plus standardisées.

Avant 1985, les évaluations des programmes d'emploi québécois s'apparentent à des suivis : elles comportent des données brutes sur les mises en emploi ou les créations d'emploi éventuellement complétées par des calculs économétriques sur l'effet d'aubaine. En 1985, est publiée une série de documents d'évaluation relatifs aux trois mesures phares du plan d'action gouvernemental pour intensifier la relance de l'économie et centrée sur les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale : la mesure Rattrapage Scolaire, la mesure Stages en Milieu de Travail » et Travaux Communautaires. L'évaluation de ces mesures a été découpée en trois champs d'évaluation : la participation, le maintien et le vécu de la mesure et enfin l'atteinte des résultats et l'impact.

Ces premières évaluations des programmes de développement de l'employabilité conservent un équilibre entre logique de satisfaction de la « clientèle » et logique d'efficacité de la mesure. D'une part, les chargés d'étude évaluent la qualité de la mesure par la satisfaction qu'elle procure aux participants. Ils cherchent à comprendre, en interrogeant les participants et les non participants ce qui freine ou encourage l'adhésion à la mesure. L'évaluation marchande cherche à identifier la perception qu'ont les bénéficiaires de la mesure, ce qu'ils ont trouvé positif ou négatif, ce qu'il faudrait changer pour l'améliorer. Parmi ce type d'évaluation, on note l'importance des enquêtes sur les motifs d'abandon des mesures qui sont une préoccupation constante des pouvoirs publics. D'autre part, l'évaluation de type « industrielle » (au sens des sociologues conventionnalistes) adopte un point de vue omniscient et transcendant pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés par les administrateurs⁴. L'usage de groupes quasi-expérimentaux, c'est-à-dire de groupes témoins auquel peuvent être comparés les prestataires qui ont bénéficié d'une mesure, se généralise vers le milieu des années 1980.

L'analyse coûts-bénéfices telle qu'elle est abondamment pratiquée aux États-Unis par exemple (Perez, 2001) n'est pas une priorité. Sur la période qui nous occupe, on en dénombre guère qu'une [Tremblay et Tremblay, *op. cit.*]. Cependant, l'approche comptable s'est particulièrement accentuée en 1997, suite à l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail puisque les pouvoirs publics fédéraux exigent une évaluation des économies en termes d'assurance-chômage des programmes d'emploi.

Ces évaluations fournissent une base de gestion de l'incertitude quant à l'impact différencié des mesures selon les catégories de bénéficiaires. En effet, l'évaluation des effets microéconomiques des mesures permet en retour d'avoir une base de prédiction du comportement de telle ou telle catégorie d'assistés sociaux dans les mesures. Elles donnent des probabilités objectives d'impact et d'effet net *a priori*. En se fondant sur les résultats passés des mesures pour chaque sous-population, on peut savoir *ex ante* avec un certain degré de probabilité la manière dont ces populations vont se comporter dans les mesures. Les

⁴ La première évaluation de ce type paraît en 1988 [Darveau et alii, 1988].

évaluations sont donc un outil de tri des populations relativement puissant et fiable. Du moins est-ce dans ces termes que le pensent les chargés d'étude du ministère.

2.2. L'application du principe du maximum d'efficacité locale statistique

L'analyse des rapports d'évaluation des programmes de développement de l'employabilité dévoile les fondements gestionnaires du ciblage. Le choix de la catégorie cible pour une mesure répond à un principe d'efficience. Dans cette logique, le phénomène de l'écrémage est dénoncé comme un gaspillage de ressources.

2.2.1. Le ciblage, une question d'efficience

Le problème du ciblage se résume à partir de 1989 à la question suivante : « auprès de qui les programmes s'avèrent-ils les plus efficaces ? ». Parmi la population des pauvres, les catégories ciblées dans les politiques de développement de l'employabilité doivent être celles qui maximisent l'impact, c'est-à-dire celles pour qui l'investissement public est le plus rentable. Nous sommes donc au cœur du principe de *l'accroissement d'efficacité locale* (Elster, 1992a) qui mesure l'accroissement de bien-être (ici, l'employabilité) imputable à la consommation du « bien-mesure ».

En termes d'impact ce questionnement se traduit par la question suivante : « y a-t-il un profil de personnes plus susceptibles de profiter des programmes ? » [Tarte, 1993, p. 12].

Étant donné que chaque programme vise des objectifs différents et s'adresse à des publics eux aussi divers,

« les comparaisons de résultats doivent se faire entre les groupes expérimentaux et les groupes-contrôle de chacun des programmes plutôt qu'entre les programmes eux-mêmes. Le programme qui obtient un certain niveau de performance en regard d'un type de clientèle ne présenterait pas nécessairement le même niveau de performance pour un autre type de clientèle » (ibid., p. 11).

Cette constante de l'évaluation des mesures s'explique par le fait que l'objectif d'équité n'est pas intégré dans la mise en œuvre de ces mesures. Il ne s'agit pas d'ouvrir les mesures les plus efficaces *a priori* au plus défavorisés. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas rangés dans un ordre hiérarchique d'employabilité transformé en hiérarchie sociale. L'objectif des mesures est de permettre au plus grand nombre possible de bénéficiaires de quitter le système d'assistance. Le fait que les mesures n'aient pas les mêmes taux de réussite ne pose pas de problème politique. Ainsi les pouvoirs publics ne s'émeuvent pas du fait que les *« programmes ne visent pas tous l'intégration au travail de la même manière et dans le même délai »* [Darveau et alii, op. cit.] et les évaluations ne cherchent jamais à mettre en parallèle l'ordre d'efficacité des mesures et l'ordre d'employabilité des participants à chacune des mesures. Les mesures sont avant tout traitées comme des outils aux caractéristiques différentes d'un point de vue curatif.

Or toutes les évaluations économétriques montrent que les jeunes sont ceux qui « profitent » le moins des mesures en généralité. En comparant sur le court et moyen termes l'écart entre les proportions de prestataires participant aux programmes qui intègrent un emploi et celles de personnes prestataires non participantes aux programmes également en emploi à l'issue de la même période, il semble que, pour les jeunes, l'avantage à participer est beaucoup moins important que pour les tranches d'âge supérieures. La proportion de jeunes assistés sociaux ayant participé au programme et ayant trouvé un emploi à la suite de cette

participation est égal sinon inférieur à celle des jeunes qui ont le même profil mais qui n'ont pas participé.

Le constat se dégage dès les premières évaluations quantitatives des programmes de relance [Darveau et *alii.*, *op. cit.*]. Il était en effet possible de comparer les effets du passage en mesure pour bénéficiaires selon la durée de présence à l'aide sociale et le nombre d'enfants à charge. Les résultats sont frappants pour l'ensemble des mesures : les bénéficiaires avec une courte durée de présence ainsi que les participants n'ayant pas d'enfants sont ceux pour qui l'avantage à participer est le moins important et peut-être même négatif. Pour la mesure Travaux Communautaire notamment, 48% des bénéficiaires participants ayant moins de 6 mois de présence à l'aide sociale étaient en emploi au terme de leur participation contre 58% des mêmes bénéficiaires n'ayant pas participé (*ibid.*, p. 67). Les auteurs de l'étude supposent donc, compte tenu du fait que *«les programmes ont un impact plus marqué auprès des clientèles qui sont à l'aide sociale depuis longtemps et qui ont des enfants à charge [...] le prochain défi des programmes sera de favoriser l'intégration au marché du travail de cette clientèle qui augmentera»* (*ibid.*, p. 84). Ils notent qu'en effet *«depuis trois ans, la durée moyenne de présence à l'aide sociale s'est allongée et [que] les programmes seront prochainement destinés à la clientèle âgée de plus de 30 ans, donc plus susceptible d'avoir des enfants à charge»* (*ibid.*).

2.2.2. L'écrémage, un gaspillage de ressources rares

L'écrémage est un thème qui ne laisse pas de marbrer les évaluateurs de programmes. Mais il fait partie d'une rationalité gestionnaire plus globale visant à éviter un gaspillage des ressources. En effet, les individus les plus employables sont aussi ceux pour qui le service est le moins rentable.

S'appuyant sur les expériences d'évaluation américaines, la Direction de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Sécurité du revenu souligne *«qu'on fait fausse route en privilégiant les «meilleurs» ou les plus «prêts»»* [Dechêne, 1994, p. 59] et qu'il faut pour cela *«éviter le piège de l'écrémage»* (*ibid.*, p. XI). Il faut donc convaincre les décideurs que les programmes de développement de l'employabilité constituent un *«investissement rentable»* (*ibid.*, p. 83) et non pas seulement une dépense, sans toutefois en attendre des *«résultats spectaculaires»* (*ibid.*). En effet *«c'est aussi dans la recherche d'une performance à court terme, prendre le risque de faire des choix de courte vue comme concentrer les efforts sur les clientèles les plus employables. En agissant ainsi, nous obtiendrons des résultats illusoire qui ne résisteront pas à des évaluations approfondies et s'avèreront un gaspillage de ressources trop rares»* (*ibid.*).

Ce document débute un travail pédagogique auprès des acteurs aussi bien au niveau central que local pour les aider *«à comprendre la nature des impacts des programmes d'aide à l'intégration ou pour montrer que des résultats en apparence plus modestes [...] peuvent s'avérer plus profitables»* (*ibid.*).

L'écrémage renvoie donc à un véritable problème de gestion des coûts et des ressources. Le ciblage des mesures sur les plus employables représente un coût d'opportunité important qui nuit à l'efficacité d'ensemble du dispositif de mesures actives.

C'est avec l'élargissement des mesures de développement de l'employabilité aux adultes que le ciblage selon le principe du maximum d'efficacité locale va s'imposer dans la gestion des populations à risque.

2.3. L'élargissement de l'admissibilité : un choix tragique

L'application du principe d'*efficacité locale* devient un enjeu crucial dès lors que le spectre des bénéficiaires de l'aide sociale admissibles aux programmes s'élargit, ce qui se produit avec la réforme de 1989. Le plan de relance auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme [Tarte, 1993 ; Tarte, 1994] est de fait une évaluation de plus grande ampleur et plus complet que tout ce qui a pu se faire auparavant. Il s'attaque à l'ensemble des mesures gérées par le ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu à cette époque : Rattrapage Scolaire, Retour aux études post-secondaires, Expérience de Travail, EXTRA, SEMO, Stages en Milieu de Travail, PAIE. De plus, ce plan d'évaluation intègre la dimension de l'efficacité à long terme puisqu'il comporte deux volets : le premier sur les résultats à la fin du programme et à 7 mois, le second sur les résultats à 18 mois de la fin de la participation. Enfin, du point de vue de la mesure de l'efficacité locale, cette évaluation s'apparente à un système d'alerte, puisqu'il s'agit de mesurer la « *correspondance entre la cible atteinte et les cibles potentielles* » (*ibid.*). La cible atteinte est le groupe de personnes auprès de qui les programmes ont le plus d'impact et les cibles potentielles correspondent à la proportion de ce groupe dans la clientèle de l'ensemble des programmes et dans la clientèle potentiellement participante⁵. Cet indicateur de correspondance permet ainsi de savoir si le principe du maximum d'efficacité locale est bien appliqué dans l'accès aux mesures, c'est-à-dire si les mesures accueillent bien les groupes qui en profitent le plus.

Le ciblage d'un programme en particulier est conforme à la norme du *maximum d'efficacité locale* s'il cible proportionnellement plus les « cibles atteintes » que la moyenne des programmes et que la proportion de ces cibles sont plus élevées que dans la clientèle potentiellement participante. Si les personnes de la cible atteinte sont comparativement plus présentes dans le programme que dans l'ensemble des programmes, alors le ciblage effectif est pertinent. Par exemple, dans le programme PAIE, les plus de trente ans sont proportionnellement plus nombreux à être en emploi dans le groupe des participants que dans le groupe-contrôle (65% contre 56%) [voir Tableau 1]. Ils sont donc une cible atteinte. Lorsqu'on compare la répartition par âge des participants au programme à celle de la participation à l'ensemble des programmes, il apparaît que les plus de 30 ans sont relativement mieux représentés dans le programme PAIE que dans l'ensemble des programmes. Ainsi, il y a une bonne correspondance du point de vue de l'âge du moins entre cible potentielle et cible atteinte.

Ces évaluations mettent en lumière un double phénomène : d'une part les jeunes (30 ans et moins) sont le groupe d'âge pour lequel les programmes ont généralement le moins d'impact, d'autre part, les jeunes sont ceux qui abandonnent le plus souvent les mesures en cours.

Le premier phénomène se retrouve dans toutes les mesures. Le seul programme à échapper à cette règle est le programme REPS. Certains programmes comme le SEMO ne sont même efficaces qu'à partir de 44 ans. Ce constat se vérifie à moyen comme à long terme même si la mesure de l'impact dans le second volet est moins fiable du fait de la diminution des effectifs [Tarte, 1993 ; Tarte, 1994] :

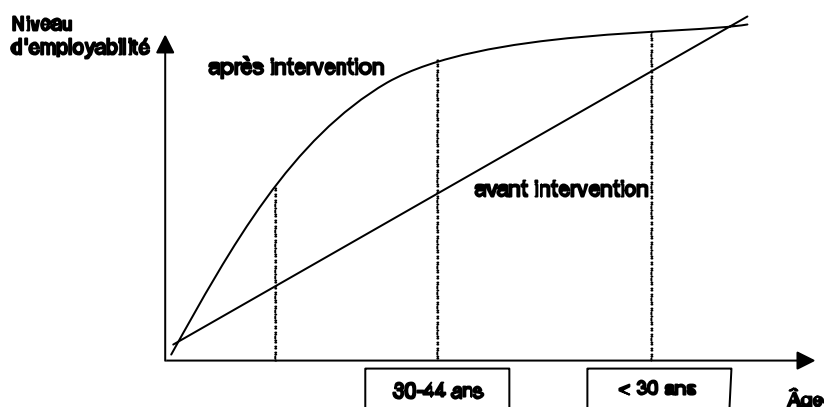
« Sans pour autant éliminer complètement les avantages dont profitent les jeunes, de sexe masculin, plus scolarisés, sans enfants à charge et qui affichent de plus courtes durées cumulatives de présence à l'aide, la participation aux

⁵ La clientèle potentiellement participante représente les personnes classées participantes, non participantes et disponibles.

programmes profite particulièrement aux personnes désavantagées au plan de ces caractéristiques » [Lapierre et Beaulieu, 1995, p. 45].

L'application du principe du maximum d'efficacité locale selon l'âge peut être schématisée de la manière suivante [Schéma 1] :

Graphique 1. L'efficacité locale des mesures selon l'âge



Par ailleurs, chaque programme profite à des clientèles différentes : le programme rattrapage scolaire est le seul à profiter aux bénéficiaires allophones nés hors du Canada, SMT et PAIE sont les seuls où les femmes et les bénéficiaires de plus de deux ans sont plus avantagés, SEMO et PAIE profitent également davantage aux personnes les moins scolarisées et qui ont des enfants à charge [Lapierre et Beaulieu, *op. cit.*, p. 67].

Outre le degré d'impact inférieur qui nuit au ciblage sur les jeunes, d'autres évaluations montrent aussi que ce sont les jeunes qui abandonnent le plus les mesures, qui sont donc les moins persévérants, soit par manque de motivation soit parce qu'ils trouvent plus facilement du travail [Sylvestre, 1993]. Pour la mesure Rattrapage Scolaire qui les concerne au premier chef, les jeunes de moins de 30 ans sont environ 60 % à abandonner contre 51% pour la tranche 30 à 44 ans [Lancôt, Sylvestre, 1994, p. 10]. Ce comportement représente là aussi un manque à gagner considérable.

Tableau 1. Étude d'impact pour le programme PAIE

Caractéristiques		Profil des personnes du groupe expérimental			Profil des personnes du groupe-contrôle			Total des personnes participantes Ensemble programmes
		Personnes participantes ayant eu au moins un emploi depuis la fin de la participation	Personnes participantes n'ayant pas eu d'emploi depuis la fin de la participation	Total	Personnes ayant eu au moins un emploi depuis la fin de la participation du groupe expérimental	Personnes n'ayant pas eu d'emploi depuis la fin de la participation du groupe expérimental	Total	
Présence cumulative à la sécurité du revenu	< 2 ans	28%	23%	25%	39%	22%	25%	31%
	2-8 ans	54%	59%	57%	52%	59%	58%	49%
	> 8 ans	17%	18%	18%	9%	19%	17%	20%
Région	Québec	14%	12%	13%	19%	12%	13%	13%
	Montréal	44%	48%	46%	34%	49%	47%	48%
	Autres	43%	40%	41%	47%	40%	41%	38%
Sexe	Féminin	55%	45%	49%	39%	50%	49%	53%
	Masculin	45%	55%	51%	61%	50%	51%	47%
Lieu de naissance	National	97%	94%	95%	95%	91%	92%	91%
	Étranger	3%	6%	5%	5%	9%	8%	9%
Langue parlée à la maison	Français	95%	92%	93%	89%	86%	87%	90%
	Anglais	3%	5%	4%	8%	9%	9%	5%
	Autres	2%	2%	2%	3%	5%	5%	5%
Antécédents de travail	Avec	57%	61%	59%	60%	54%	55%	53%
	Sans	43%	39%	41%	40%	46%	45%	47%
Présence d'enfants à charge	Avec	38%	33%	35%	27%	37%	35%	39%
	Sans	62%	67%	65%	73%	63%	65%	61%
Groupe d'âge	< 30	35%	29%	32%	45%	29%	31%	37%
	30-44	49%	50%	49%	45%	51%	50%	48%
	> 44	16%	21%	19%	11%	21%	19%	16%
Scolarité	< sec. 2	17%	25%	22%	20%	30%	29%	26%
	sec. 3, 4 et 5	59%	57%	58%	57%	54%	55%	59%
	> sec. 5	24%	18%	21%	22%	16%	17%	15%

Tiré de Tarte [1993].

2.4. Les résistances à la rationalité gestionnaire

Le second élément qui ressort de cette évaluation, en ce qui concerne les jeunes, est que l'accès aux mesures, bien qu'en général plutôt défavorable aux jeunes de moins de trente ans, n'est pas totalement conforme à la règle du maximum d'efficacité locale. En effet les jeunes sont apparemment sous-représentés dans tous les programmes sauf dans le programme Rattrapage scolaire (49%) et dans une moindre mesure dans le programme SMT (35%) et PAIE (32%) [Voir Tableau 2]. Ce qui fait dire aux évaluateurs :

« Les programmes rejoignent relativement bien les clientèles qui paraissent en tirer les meilleurs avantages. Dans la grande majorité des cas, la clientèle desservie par chaque programme se différencie de la clientèle de l'ensemble des programmes en fonction des caractéristiques susceptibles de lui en faire profiter davantage. SMT pourrait toutefois s'ouvrir un peu plus aux personnes présentant de plus longues durées de présence à l'aide, tandis que PAIE pourrait accueillir un plus grand nombre de personnes moins scolarisées et/ou ayant des enfants à charge.

Pour ce qui est de la clientèle potentiellement participante, c'est-à-dire celle ayant été classée disponible, non participante ou participante en 1993-1994, encore là SMT et PAIE pourraient probablement recruter plus de personnes caractérisées par de plus longues durées de présence à l'aide. De son côté, PAIE pourrait aussi chercher à attirer plus de personnes moins scolarisées et/ou avec enfants » [Lapierre, Beaulieu, op. cit., p. 45].

Tableau 2. Caractéristiques des personnes participantes selon les programmes pour les années 1991-1992 et 1993-1994* (en %)

Programmes		RS	REPS**	EXTRA	SEMO	SMT	PAIE	Ensemble des programmes	Clientèle potentiellement participante
Caractéristiques		Total des personnes participantes	Total des person. particip.	Total des person. particip..	Total des person. particip.	Total des person. particip.	Total des person. particip.	Total des person. particip.	Total des personnes ayant été participantes, non participantes et disponibles au moins un mois au cours de l'année 1991-1992
Groupe d'âge	< 30	49/ 54	25	24/ 34	28/ 31	35/ 43	32/ 34	37/ 44	35/ 34
	30-44	41/ 38	72	55/ 48	49/ 51	52/ 47	49/ 50	48/ 44	46/ 47
	> 44	10/ 8	3	22/18	23/ 18	13/ 10	19/ 16	16/ 12	19/ 19
Scolarité déclarée	<sec. 2	23/ 19	0	32/ 27	33/ 20	19/ 12	22/ 16	26/ 20	Non renseigné
	sec. 3, 4, 5	68/ 67	30	48/ 59	51/ 53	65/ 60	58/ 57	59/ 62	
	>sec 5	9/ 14	70	20/ 14	16/ 27	15/ 28	21/ 27	15/ 18	

Tiré de Tarte [1993, Annexe] et Lapierre et Beaulieu [op. cit., Annexe 1]

* Les chiffres de 1993-1994 sont mentionnés en gras.

** : le programme REPS n'a pas été évalué en 1994.

En dehors du laboratoire du service « Études » du ministère de la Sécurité du revenu, la participation aux mesures paraît découler plutôt de la perception immédiate des problèmes spécifiques d'une population donnée. Les jeunes qui sont les plus proches de la sortie du système de formation initiale sont aussi les plus nombreux proportionnellement dans la mesure RS. Ils sont relativement bien représentés dans la mesure SMT qui était originellement réservée aux jeunes ; leur inscription dans ces programmes pourrait relever d'une habitude de travail des agents des CTQ [Hamel, Lanctôt, Sylvestre, *op. cit.*, p. 30]. Plus généralement, les études sur le processus d'offre des mesures révèlent que, au tournant des années 1990, l'orientation sur une mesure se fait plutôt sur le flux et en fonction d'un objectif de niveau d'activités (placements dans les mesures), ce qui conduit à offrir les mesures aux personnes nouvellement à l'aide, sans discrimination. De ce fait, les jeunes qui sont proportionnellement les plus nombreux à demander l'aide sociale sont mécaniquement les plus concernés par l'offre de mesures. En résumé :

« La première observation d'importance concerne l'absence de ciblage global de la population nouvellement arrivée à l'aide, en ce qui a trait à la participation aux mesures. Celles-ci semblent donc ouvertes à tous et la gestion du réseau quant à l'accès aux mesures consisterait à en offrir à tous les clients qui se présentent. Pour les prestataires à l'aide depuis longtemps [...], la demande de participation aux mesures (dans leur cas, c'est davantage eux qui demandent à participer plutôt qu'une offre provenant du personnel du CTQ) se fait davantage chez certains sous-groupes de cette population (femmes, personnes scolarisées, familles monoparentales, jeunes) » (ibid., p. 82).

Ces orientations intempestives sont contre-productives selon la rationalité gestionnaire : non seulement les personnes les plus employables sont celles qui profitent le moins des mesures mais les en faire bénéficier retarde leur sortie du système d'assistance [Sylvestre, 1994].

En effet, un indicateur de « rétention à l'aide » a été élaboré dès 1988 [Brouillette, Hamel, Lavigne, 1988] pour rendre compte de cet effet pervers des programmes défini comme « un retard de sortie de l'aide dû à la participation » [Sylvestre, *op. cit.*, p. 18]. Or tant l'étude de 1988 que celle de 1993 aboutissent à la conclusion que c'est pour les bénéficiaires qui viennent « d'arriver à l'aide » que le risque de rétention est le plus fort, variant entre 2,3 mois pour la mesure SEMO et 7,2 mois pour la mesure rattrapage scolaire [Hamel, Lanctôt, Sylvestre, *op. cit.*, pp. 78-79]¹.

En toute logique et en appliquant le principe du maximum *d'efficacité locale*, les conseillers de la sécurité du revenu ne devraient pas offrir une participation dès qu'un bénéficiaire se présente mais plutôt l'orienter vers un support plus léger de recherche d'emploi [Sylvestre, *op. cit.*].

Les évaluateurs déplorent cet état de fait et sont à l'origine du resserrage du ciblage dans les mesures. Voici comment l'auteur d'une synthèse des évaluations pose la nécessité d'un bon ciblage :

¹ Seule la mesure d'intégration en emploi, le programme PAIE, produit un effet de devancement de la sortie de l'aide. On obtient la durée de rétention en comparant la durée de présence à l'aide du groupe quasi expérimental ayant participé aux mesures et celle du groupe-contrôle présentant les mêmes caractéristiques d'employabilité.

« Les résultats des études d'évaluation convergent en fait vers la nécessité de cibler correctement les clientèles et développer des services complémentaires afin de répondre à des besoins non comblés. Ce ciblage implique que les mesures soient offertes prioritairement aux clientèles qui en profitent le plus et que des services plus légers de support à la recherche d'emploi soient disponibles pour des personnes prêtes à intégrer le marché du travail. [...] Si l'on choisit la voie du ciblage des clientèles (« la bonne intervention pour la bonne personne »), conformément aux résultats d'évaluation, il est nécessaire de doter le réseau Travail-Québec d'attentes opérationnelles cohérentes avec la démarche proposée » (ibid., p. 60).

Enfin, le point de vue comparatif qui est le nôtre nous oblige à relever ce que les évaluateurs justement ne considèrent pas comme digne d'intérêt : ils ne font pas remarquer que les bénéficiaires les moins scolarisés sont de plus en plus évincés des mesures et ce, quelque soit le programme.

3. La révolution cognitive de 1995 : des jeunes comme groupe social à la jeunesse comme moment préventif

Le changement d'orientation et de regard porté sur la jeunesse provient à nouveau des « études de clientèles à l'aide sociale ». La mise en forme cognitive d'une « carrière d'assisté » dans le phénomène de dépendance replace la question des jeunes au premier plan.

La « dépendance » est un terme anglo-saxon utilisé depuis les années 1970 dans le régime d'assistance sociale américain. D'ailleurs plus encore que le jeune adulte, c'est l'enfant qui focalise toutes les attentions. Robert Castel (1978) a déjà souligné l'enjeu que représentait l'enfant dans la guerre à la pauvreté menée par les États-Unis dans les années 1930, à l'époque Roosevelt. Pour lui c'est autour de la catégorie des « *enfants dépendants* » « *que va s'organiser l'essentiel de la politique du welfare proprement dit* » (ibid., p. 53). Car avec l'enfant pauvre², c'est toute la culture familiale de la pauvreté qui s'ouvre tout d'un coup aux interventions des travailleurs sociaux. La « dépendance » comme phénomène est déconnectée du problème de la pauvreté. Elle acquiert une forme d'autonomie. Parler en termes de dépendance permet même de renverser l'ordre de détermination entre pauvreté et assistance sociale.

Comment s'est ancrée la thématique de la dépendance et en quoi est-elle consubstantielle au recentrage sur les jeunes ? La dépendance est considérée comme un processus de long terme ; elle nécessite donc la mise en place d'un dispositif cognitif qui reflète une vision intégrée des tranches d'âge au sein d'une carrière d'assisté. La thématique de la dépendance s'est donc imposée avec le passage d'une vision en coupe à une vision longitudinale. De ce fait les jeunes sont à nouveau au centre de l'attention, non plus en tant que groupe identitaire développant des comportements spécifiques et nuisibles mais comme débutants dans la carrière d'assisté.

3.1. Un contexte de forte rationalisation budgétaire

Les déplacements dans la représentation de la pauvreté des jeunes et surtout de ce qu'il est convenu d'appeler le « phénomène de dépendance » doivent être replacés dans le contexte politique et financier qui est celui du Québec du milieu des années 1990. Un rapport sur la

² Un enfant dépendant était selon les termes de la loi d' « aide aux familles avec enfants dépendants », un enfant de moins de 16 ans qui a été privé de soutien et de soins parentaux du fait de la mort, de l'absence continue ou de l'incapacité physique ou mentale d'un parent. Cité dans Castel (ibid., p. 54).

durée des périodes d'assistance a été commandé durant l'été 1995 dans la perspective d'une large refonte du régime d'assistance. Les chercheurs du ministère de la Sécurité du revenu travaillent sur ce rapport alors que le gouvernement péquiste a déjà commandé un rapport aux experts Camille Bouchard, Alain Noël, Vivian Labrie, Fortin et Séguin sur l'état du système d'assistance et les voies de la réforme³. Cette étude sur les jeunes entre donc dans un vaste arsenal institutionnel visant à légitimer des décisions futures.

Or, ces décisions, le chef le gouvernement sait qu'elles n'iront pas dans le sens de la générosité. Des coupes il y aura, le tout est de savoir sur qui elles vont porter. En effet, le 15 novembre, la ministre de la Sécurité du revenu, Jeanne Blackburn, commence par annoncer 86 millions de coupe dans le budget de l'aide sociale en incriminant le fédéral⁴. Le gouvernement sait de source sûre que le gouvernement fédéral va annoncer un resserrement des critères d'assurance-chômage d'ici la fin du mois de novembre et comme le dit si bien la ministre : « *c'est comme un jeu de quilles : ça tombe à Ottawa puis ça tombe ici* »⁵. Le 24 novembre, le manque à gagner dans le budget de l'aide sociale se monte à 150 millions⁶. Les premières mesures de restrictions sont annoncées avant même qu'une quelconque réforme ait été lancée.

Le gouvernement québécois intervient en matière d'aide sociale alors que ses deux provinces rivales que sont l'Ontario et l'Alberta ont entamé une révision drastique du règlement de l'aide sociale et de ses barèmes qui, de l'avis de la presse et du gouvernement lui-même, est assimilée à une dérive « workfariste ». Aussi l'argumentaire du gouvernement va-t-il consister dans un premier temps à marquer l'écart existant entre leur réforme et celle, qualifiée de néolibérale, du voisin ontarien⁷. Il s'agit alors d'éliminer la catégorie des « disponibles » qui perçoivent une prestation plus élevée (de 50 \$) que le barème de base en se déclarant disposés à entrer en mesure sans que les services ne puissent leur offrir l'accès à un programme de développement de l'employabilité. Mais les péquistes jurent de ne pas toucher aux prestations de base afin de « *rester fidèles à la foi social-démocrate* »⁸.

Surtout ils démentent dans un premier temps vouloir s'attaquer aux jeunes assistés sociaux⁹. Du moins pour le moment puisque au sein même du gouvernement, des voix s'élèvent pour réclamer que « *l'idée selon laquelle la société devrait être plus exigeante envers les assistés sociaux de moins de 30 ans* » mérite d'être examinée¹⁰. Le président du Conseil du Trésor adepte d'une taille encore plus drastique dans les budgets de l'aide sociale et quelques autres du parti péquiste¹¹ s'opposent à une conception plus égalitaire qui ne comprend pas pourquoi on réserverait une attitude spécifique aux jeunes de moins de trente ans par rapport aux adultes.

³ Voir chapitre 4.

⁴ *Le Devoir*, mercredi 15 novembre 1995.

⁵ *Le Devoir*, mercredi 15 novembre 1995. Ces annonces se font dans un climat très dégradé entre le niveau fédéral et le niveau provincial du fait de l'échec (autant que de sa mise en œuvre) du référendum sur l'indépendance qui a eu lieu 15 jours avant cette annonce. En témoigne cette assertion du Premier ministre, Jacques Parizeau, : « *il y a évidemment un piège. Nous avons essayé, de par le référendum, de nous en sortir. Le verdict, c'est que nous nous retrouvons de nouveau dans ce piège* », in *Le Devoir*, mercredi 15 novembre 1995.

⁶ *Le Devoir*, vendredi 24 novembre 1995.

⁷ *Le Devoir*, mercredi 15 novembre 1995.

⁸ *Ibid.*

⁹ « *Ça n'est jamais apparu dans nos scénarios* », in *Le Devoir*, vendredi 24 novembre 1995

¹⁰ Jacques Léonard, président du Conseil du Trésor, in *Le Devoir*, vendredi 24 novembre 1995.

¹¹ « *On ne peut pas avoir le même genre de réflexe ou de réponses sociale ou gouvernementale face à une dame de 55 ans qui se retrouve dans une situation difficile et un jeune de 22 ans* ». Jean-Pierre Charbonneau, député PQ, in *Le Devoir*, *ibid.*

La préparation de l'opinion à un traitement préférentiel des jeunes assistés sociaux s'opère en deux temps : tout d'abord en laissant filtrer les résultats d'une première étude interne du ministère qui s'avère être une consultation menée à l'automne auprès des employés du ministère de la Sécurité du revenu (autrement dit des agents d'aide sociale chargés de suivre les dossiers des assistés sociaux) [Lemieux, Motard, 1995]. Cette consultation fait apparaître une « rigidification de l'attitude » des agents en *front office* par rapport aux jeunes prestataires de l'aide sociale¹² : « moins de *welfare* et plus de *workfare* » disent en substance les employés du ministère¹³. Même si cette consultation n'a pas de valeur scientifique, et qu'elle ne reflète pas la position du ministère et surtout du gouvernement, la porte-parole du ministère s'empresse de confirmer que « *c'est certain que la ministre va devoir prendre connaissance des résultats de cette consultation-là [...] Pour le personnel, c'est important de se sentir associé aux décisions* »¹⁴. La deuxième scène se joue une quinzaine de jours plus tard avec le même procédé dramaturgique : le *Devoir* obtient une copie d'une étude interne préparée au ministère « *démontrant que la dépendance des jeunes n'est pas seulement un phénomène découlant de la conjoncture économique, mais dans bien des cas un « mode de vie » qui s'apprend dès l'adolescence* »¹⁵. Le titre de l'article fait résonner ces chiffres effrayants : « *40% des jeunes prestataires de 1983 touchent encore de l'aide sociale* »¹⁶. Dans le même article, la ministre Jeanne Blackburn annonce qu'elle va proposer des mesures destinées à « *mettre en mouvement* » les jeunes assistés sociaux¹⁷. Cette étude s'intitule *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale* [Lancôt, Lemieux, 1995].

Cette mise en scène de l'information montre bien que l'étude de Lancôt et Lemieux qui va servir de détonateur à la mise en forme du thème de la dépendance n'est qu'un élément d'une vaste entreprise de légitimation d'un virage libéral dans le système d'assistance québécois. L'objectif du « déficit zéro » prime sur toutes les considérations de justice ou autres. Néanmoins, cette étude aura des conséquences durables sur la manière de se représenter les jeunes assistés sociaux et leur rapport à la protection sociale. Elle vient à point nommer dans les choix de coupe budgétaire et s'inscrit dans un changement complet de référent des politiques sociales.

3.2. L'âge de la carrière d'assisté : la jeunesse comme phase préventive

Le thème de la dépendance est une traduction « *workfariste* » de la pauvreté qui là aussi interprète la situation d'une personne à la lumière de ses comportements. En s'appuyant sur le cas américain, Sylvie Morel a construit une représentation idéal-typique du citoyen dépendant de l'aide sociale en montrant comment au milieu des années 1980, des idéologues américains avaient peu à peu modifié le schéma causal de la pauvreté et les figures du pauvres qui y sont associées (Morel, 2000). La lutte contre la dépendance s'identifie alors à une lutte contre des comportements d'assistés volontaires :

« *La conception dominante de la pauvreté qui ressort des débats américains sur le workfare se réfère à un problème individuel où l'interaction du pauvre avec l'aide sociale est considérée se répercuter négativement sur son comportement* » (ibid., p. 172).

¹² *Le Devoir*, mardi 28 novembre 1995.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Hélène Gingras, in *Le Devoir*, mardi 28 novembre 1995.

¹⁵ *Le Devoir*, mardi 12 décembre 1995.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Le risque de dépendance se distingue donc du risque de pauvreté en cela qu'il s'applique non pas à la situation objective de l'individu mais au rapport de l'individu avec ce bien social qu'est l'aide sociale. L'assistance, qui est une réponse à l'actualisation du risque de pauvreté se met elle-même en danger pour peu que l'individu développe un comportement inadéquat. Le thème de la dépendance à l'aide sociale s'ancre donc dans une réflexion sur les conséquences de l'aide et non sur les causes de la pauvreté.

La représentation de ces conséquences suppose de se placer dans une perspective de long terme, afin de mettre en lumière les effets de la demande d'aide sociale. Au Québec, les fichiers administratifs de l'aide sociale offrent une base de données homogène et stable depuis le début des années 1970. Mais ce n'est qu'en 1995, dans un volontarisme politique, que ces statistiques ont fait l'objet d'une lecture longitudinale susceptible de faire apparaître un « effet de dépendance ».

3.2.1. L'assistance comme risque

Les années 1990 marquent un tournant dans la représentation des populations. En 1993, les chercheurs disposent de 20 ans de statistiques sur le système d'assistance, de quoi suivre les individus sur cette période relativement étendue. S'offre alors aux yeux des observateurs une vision de la « carrière » de l'assisté social. À partir de ce moment-là, l'âge change de signification. Il n'est plus cet attribut social qui stigmatise l'individu, au sens littéral du terme, mais un repère indicatif du stade d'avancement de la carrière d'assisté. Le centre de l'attention se tourne vers le processus de déroulement de la trajectoire d'assisté social et non sur la comparaison intergénérationnelle synchronique.

L'étude de Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt cible une population bien particulière : les jeunes de moins de 21 ans. Pourquoi cette classe d'âge en particulier ?

« L'entrée des jeunes à l'aide de dernier recours constitue un mauvais départ dans la vie adulte parce qu'elle présage, pour un certain nombre d'entre eux, des difficultés d'insertion professionnelle récurrentes sinon permanentes »
[Lanctôt, Lemieux, 1995, p. 1].

Si l'évaluation confirme un effet de dépendance de long terme, le gouvernement aura trouvé une légitimité scientifique à sa décision d'instaurer un système de contribution parentale qui touche majoritairement les moins de 21 ans (70% des jeunes soumis à la contribution parentale ont moins de 21 ans) et ce pour un motif originellement budgétaire ou moralisant (la solidarité familiale). Si en effet, les jeunes qui « goûtent au plaisir » de l'aide sociale ont des risques élevés d'y rester attachés, alors il sera légitime de les en écarter.

On constate donc que l'intuition longitudinale et le thème de la dépendance à long terme précède les résultats statistiques. Les chercheurs du ministère expriment une position quasi morale avant d'être un point de vue scientifique. C'est en tout cas un point de vue de principe : la jeunesse comme moment du cycle de vie d'un individu se marie très mal avec le statut d'assisté. L'assistance sociale n'est plus vue comme une réponse à un risque de perte de revenu mais comme un risque en soi, un handicap pour l'avenir dans la mesure où elle laisse présager d'une installation dans la durée.

La nouveauté réside dans la perspective qui est donnée à cet acte :

« À plus long terme, cependant, l'aide sociale peut devenir un piège conduisant à l'exclusion sociale » (ibid.).

La métaphore du piège ou de la drogue va être filée tout au long du texte :

« *Pour ne pas finir sa vie à l'aide sociale, mieux vaut n'avoir pas goûté à cette médecine* » (*ibid.*, p. 110).

« *Si l'aide sociale peut constituer un mode d'affranchissement de la tutelle parentale, ce programme représente aussi un piège. Une fois à l'aide sociale, et les avantages qu'elle procure connus, il semble que l'emploi soit moins attrayant* » (*ibid.*, p. 119).

Là encore, la perspective est renversée : l'aide sociale procure une sécurité économique mais « engendre » aussi la pauvreté (*ibid.*, p. 111).

La mesure du « taux de dépendance » rend bien compte de l'évolution des représentations des gestionnaires. Le terme de dépendance, issu de l'univers médical des pratiques addictives évoque l'accoutumance. Il implique donc la durée et l'interdit.

Si les chargés d'étude du ministère eux-mêmes hésitent à employer des termes pour le moins traumatisants, les représentants du gouvernement, eux vont franchir le pas en distillant dans la presse un vocabulaire très évocateur. L'aide sociale n'est plus présentée comme un droit dont on peut discuter la légitimité mais « une chausse-trape où s'enlisent les jeunes »¹⁸, un « engrenage » (*ibid.*).

Le système d'assistance n'est plus tant considéré sous l'angle des droits et des devoirs que sous celui de l'efficacité sociale des prestations. Si l'assistance est un remède alors il est légitime de se demander si le remède n'est pas plus nocif que le mal. Lorsque l'assistance était un droit, regardé principalement à travers la lunette de la rationalité juridique, une telle question n'avait pas de sens. Aujourd'hui, l'accès à l'assistance est intégré dans une éthique conséquentialiste qui dissout la notion même de droit.

3.2.2. Le support cognitif : les statistiques longitudinales

Pour mettre en lumière le phénomène de dépendance, les chercheurs disposent de 10 ans de statistiques ce qui leur permet de suivre la trajectoire de la cohorte des jeunes bénéficiaires entrés à l'aide sociale en 1983, à un moment de forte expansion. La structure typologique qui est utilisée a déjà été éprouvée là aussi en 1984 dans l'étude sur *Les mouvements de l'aide sociale* [Drolet, Lanctôt, *op. cit.*], mais il est intéressant de constater qu'à l'époque la perspective était tout autre : on cherchait à comparer les comportements (présence continue, cyclique ou de courte durée) des groupes d'âge entre eux et non à suivre le comportement d'une génération sur le long terme. Les deux études avaient pourtant le même type de données dans la base d'informations et sur la même durée. C'est donc bien la pensée morale et politique qui a déterminé la mise en forme statistique et non le contraire.

Les auteurs de l'étude mettent ainsi en lumière un résultat qui revient comme un leitmotiv dans tous les débats sur l'assistance : parmi les jeunes de moins de 21 ans inscrits à l'aide sociale, 40% sont encore bénéficiaires dix ans plus tard [Tableau 3].

¹⁸ Une porte-parole du cabinet de la ministre de la Sécurité du revenu dans *Le Soleil* du mercredi 10 janvier 1996

Tableau 3. Nombre d'individus et proportion de la cohorte de 1983 ayant reçu des prestations entre 1983 et 1993

Années	Nombre	% de la cohorte
1983	52 319	100
1984	50492	97
1985	35 722	68
1986	29 639	57
1987	24 056	46
1988	19 898	38
1989	17 731	34
1990	18 338	35
1991	19 745	38
1992	20 779	40
1993	21 105	40

Tiré de Lanctôt et Lemieux [op. cit., p. 66].

Bien entendu à ce stade on ne peut savoir si les « sorties » sont le fait de sorties permanentes ou d'allers-retours. C'est pourquoi les auteurs élaborent une typologie de comportements : les « sorties définitives », les « présences intermittentes » et les « présences continues ». D'où il ressort que :

« Quelque 9318 jeunes (18%) ont séjourné de façon permanente à l'aide de dernier recours pendant la période de référence ; 17546 jeunes (33%) ont connu des allers et retours au programme et 25 455 (49%) s'en sont à ce jour affranchis. En considérant la question sous un autre angle, les jeunes de la cohorte de départ se répartissent en deux grandes catégories : ceux qui sont sortis de l'aide sans y revenir jusqu'à présent (49%), et ceux qui y restent ou y reviennent périodiquement (51%) » [Lanctôt, Lemieux, op. cit., p.67].

Ce *verbatim* est particulièrement éclairant du retournement de perspective qui a été opéré en 10 ans. En effet, le résultat brut n'est pas très éloigné de ce qui avait pu être mis en lumière en 1984, mais la manière de le présenter est radicalement inversée. Drolet et Lanctôt insistaient sur le fait que :

« la majorité (58%) de ces personnes [les personnes seules aptes de moins de 30 ans] ne viennent qu'un fois à l'aide sociale pour une durée qui n'excède pas 8 mois dans la moitié des cas. Il y a 25% de ces personnes qui sont venues 2 fois pour des durées médianes de présence de 5 mois et 7 mois et une absence médiane de 11 mois » [Drolet, Lanctôt, op. cit., p. 128].¹⁹

En 1984, la situation ne paraissait pas dramatique pour les jeunes parce qu'on la comparait aux classes d'âge plus élevées qui avait une probabilité de présence continue bien

¹⁹ Les auteurs notaient, sans pourtant accorder à cette information une importance stratégique dans leur conclusion, que la durée médiane de la première présence à l'aide sociale était plus élevée pour les moins de 21 ans que pour les 21-24 ans, alors qu'en règle générale, du moins jusqu'à l'âge de 60 ans, cette durée augmentait avec l'âge (*ibid.*, p. 39).

plus élevée²⁰. En 1995, le ministère en s'appuyant sur le système d'informations de l'assistance sociale tire la sonnette d'alarme. Si rien n'est fait, le Québec risque d'être asphyxié par des générations d'assistés. Du point de vue de la carrière d'assisté telle qu'elle se présente dans la perspective longitudinale, la jeunesse représente le début d'un long processus linéaire qui s'autoentretient.

Ce processus d'installation dans l'assistance doit donc être prévenu en intervenant le plus tôt possible. La perspective de cette installation explique le thème de « l'urgence sociale » solidariste qui est amplement mobilisé lors de la mise en œuvre de la réforme de la sécurité du revenu en 1998 (voir chapitre 4). Cette d'intervention préventive n'a d'intérêt que si les gestionnaires de l'aide peuvent repérer des groupes à risque de « dépendance de longue durée »²¹ qu'ils cibleraient dans la jeunesse de leur carrière à l'aide sociale. Or, ce risque est étroitement lié à des caractéristiques socio-professionnelles sur lesquelles les fichiers de l'aide sociale ne fournissent pas d'emblée d'informations. Seul le rapprochement avec les services de l'emploi permet la systématisation du recueil de ce type d'informations sur les bénéficiaires. Ce rapprochement s'opère à la faveur de la fusion des services de l'emploi fédéraux et provinciaux en 1997.

3.3. Vers une appréhension socio-professionnelle des risques

L'approche par la détection du risque a connu une première ébauche entre 1981 et 1984. Cette dernière a cependant avorté du fait du manque de connaissances sur les caractéristiques socio-professionnelles des bénéficiaires. Elle n'aboutit que dans la deuxième moitié des années 1990 avec le rapprochement des services de l'emploi focalisés sur la prévention du chômage de longue durée et les services d'attribution de la sécurité du revenu. La prévention du chômage de longue durée prend au Québec la forme du « profilage », technique américaine consistant à repérer dès leur inscription à l'assurance-chômage les individus ayant une forte probabilité de connaître un chômage de longue durée du fait de leurs caractéristiques socio-économiques. Cette technique ne peut se développer que sur une base d'informations socio-professionnelles fines, informations qui ne font pas partie des préoccupations premières des services de gestion de la population à l'aide sociale.

3.3.1. Les prémices d'une approche en termes de risque

En 1981, après la découverte qu'une forte proportion de la population à l'aide sociale la quittait rapidement, les chargés d'étude du ministère proposent une gestion de la population selon le principe du risque :

« Par exemple, si 50% des ménages d'une catégorie quittent dans les premiers huit mois de présence à l'aide sociale alors comment expliquer que d'autres ménages de cette catégorie soient encore présents après 2 ans, 4 ans ou 6 ans de présence ? N'y a-t-il pas là un moyen d'identifier une clientèle ayant besoin d'un relèvement socio-économique ? Nous recommandons donc de se servir du comportement d'une majorité de bénéficiaires d'une catégorie donnée pour identifier la clientèle-cible à des programmes socio-économiques » [Drolet, Blouin, op. cit., p. 174].

En 1984, la même équipe de recherche produit une étude plus poussée encore et plus documentée sur *Les mouvements de clientèle à l'aide sociale* avec un double objectif :

²⁰ Le lecteur trouvera en annexe la copie du tableau 5.1. (*ibid.*, p. 133).

²¹ Ces groupes rassemblent ceux qui feront partie des 40% d'individus encore présents dans le système dix ans après leur première demande.

poursuivre l'étude des comportements de clientèle « *de façon à [nous] permettre, notamment, d'identifier plus facilement des clientèles-cibles pour le placement de bénéficiaires dans le cadre de politiques de création d'emplois ou de relèvement socio-économique* » [Drolet, Lanctôt, 1984, p. 5] et bâtir un modèle probabiliste de prévision de clientèle de l'aide sociale. Ils regrettent en effet que les études précédentes n'aient pas permis « *de chiffrer la probabilité pour celui qui est à l'aide sociale d'y être encore dans 6 mois ou dans un an* » (*ibid.*). Le virage consiste à passer d'une statistique descriptive à une statistique probabiliste. Pour cette étude, les auteurs disposent d'une base complète d'informations sur une plus grande période (1975-1983).

Pour le ciblage des mesures, la question qui anime la recherche est notamment la possibilité de prendre la durée de présence comme critère de ciblage pour l'accès à des mesures.

La structure de la clientèle en trois catégories, « permanents », « passagers » et « saisonniers » demeure. Un résultat important, notamment pour le ciblage, est que la majorité de la clientèle est passagère : 61% des ménages ne viennent qu'une fois dont la moitié pour une durée inférieure à 13 mois. De plus « *ceux qui viennent plusieurs fois (39%) se caractérisent par des durées de présence encore plus courtes et même de plus en plus courtes selon le nombre de présence* » (*ibid.*, p. 33).

La convention d'âge évolue par rapport à l'étude de 1981 : au lieu de prendre comme référence l'âge à une date unique, les auteurs utilisent l'âge lors de la première inscription.

Sur la base de leur résultat, les auteurs envisagent deux options de ciblage : la première privilégie la durée de présence à l'aide, la seconde annonce le référentiel de la prévention :

« nous voyons deux façons d'aborder la question. D'une part, puisque 50% des aptes, par exemple, quittent d'eux-mêmes l'aide sociale, on peut s'interroger sur la pertinence de les aider à s'en sortir. Pourquoi ne pas s'attarder plutôt à ceux (sic) qui y sont encore au bout d'un certain temps ? D'autre part, puisque nous savons que certaines clientèles demeurent longtemps à l'aide sociale et qu'avec le temps elles ont de plus en plus de difficulté à réintégrer le marché du travail, on peut se demander s'il est justifié d'attendre avant d'intervenir ? En somme devons-nous attendre avant d'intervenir ou devons-nous agir immédiatement mais sur certaines clientèles seulement ? » (*ibid.*, p. 131).

Chaque principe de ciblage comporte du point de vue de l'efficacité des avantages et des inconvénients ; la première approche permet d'éviter l'effet d'aubaine consistant à faire profiter d'une mesure un individu qui serait retourné sur le marché du travail de toutes les manières, mais elle est risquée pour ceux qui restent pris dans les mailles du filet de l'aide sociale.

« La première approche a pour principal avantage de ne dépenser ni temps ni argent pour une clientèle qui s'en sort de toute façon par elle-même. Elle présente comme principal inconvénient que nous nous retrouvons après le délai fixé avec des bénéficiaires encore plus difficilement intégrables » (*ibid.*, p. 132).

La seconde comporte des désavantages essentiellement financiers car le nombre de personnes ciblées est beaucoup plus élevé que dans la première solution :

La deuxième approche a pour principal avantage de retourner immédiatement le bénéficiaire sur le marché du travail avant qu'il ne perde ce qui lui reste de motivation et de force marchande de travail. Le principal désavantage se situe dans le nombre de bénéficiaires à aider : nous ne pourrions répondre à la demande et toute politique ne pourrait être que sélective (une clientèle au détriment d'une autre) » (ibid.).

Le tout est de savoir où est-ce que le politique veut placer le curseur : plus les mesures sont prises rapidement, plus l'efficacité promet d'être grande mais plus le coût total de l'opération va être élevé. Par exemple, pour «sortir » de l'aide sociale toutes les personnes aptes qui cumulaient en juin 1983 un an de présence continue, il faudrait créer 177 600 « places » (emplois, stages en entreprise ou de formation) contre 123 720 si les dispositifs prenaient en charge tous ceux qui en étaient à 2 ans de présence et simplement 6360 si on réduit le spectre aux jeunes aptes de moins de trente ans depuis au moins 5 ans à l'aide sociale (ibid., p. 133).

Tous les arguments pour une politique de prévention sont présents : l'employabilité comme capital susceptible d'usure, l'exclusion en termes de processus cumulatif. Cependant, ce qui fait de toute évidence barrière c'est le manque de connaissances sur les caractéristiques socio-professionnelles des bénéficiaires. En effet, la base de données sur la population à l'aide sociale est construite à ce moment par rapport à une logique juridique de conformité qui repose essentiellement sur des informations socio-démographiques : sont principalement retenues comme informations pertinentes celles concernant la situation familiale, le nombre d'enfants, l'âge, la situation de logement, qui sont en revanche peu éclairantes pour prédire les chances des individus sur le marché du travail.

L'alternative qui est proposée écarte de fait la possibilité de faire le tri entre les individus au moment de leur inscription à l'aide sociale, idée qui avait pourtant germé dès 1981.

3.3.2. Les handicaps socio-économiques

L'étude de Lanctôt et Lemieux est sur les traces de l'étude de 1981 qui préconisait de s'occuper de manière prioritaire les individus qui avaient un comportement atypique par rapport à leur catégorie.

Il semble que la nécessité de se recentrer sur les groupes à risque ait été empruntée au modèle américain. En effet, en 1994, la Direction des études et de la statistique du ministère de la Sécurité du revenu publie un bilan de la recherche évaluative des programmes de développement de l'employabilité américains [Dechêne, 1994] qui fait ressortir comme « *l'un des consensus le plus important* » le fait que non seulement les groupes les moins employables sont potentiellement ceux qui peuvent permettre d'augmenter l'impact réel des programmes » mais qu'« *il y a un coût à laisser le temps les identifier* » ; « *on aurait intérêt à identifier les groupes à risque de dépendance à long terme par des études de mouvements de clientèle et à prioriser l'intervention auprès de ces groupes dès leur arrivée à l'aide sociale* » (ibid., p. IX)²². Selon ce chargé d'étude au ministère, « *il peut être tentant de laisser le temps identifier les clientèles moins employables et de mettre l'accent sur les personnes qui sont à la sécurité du revenu depuis longtemps. C'est un peu l'approche qui a longtemps été privilégiée lorsqu'on parlait de rejoindre les clientèles plus lourdes* » (ibid., p. 84). Toutefois, l'expérience américaine montre que l'approche du « *wait and see* » peut s'avérer coûteuse. On

²² Le programme américain cité en exemple de cette stratégie est le programme JOBS justement centré sur les jeunes parents bénéficiaires de l'assistance sociale.

ne fait que reporter les coûts à une date ultérieure avec le risque que «*si l'on attend avant d'agir, l'employabilité des personnes est susceptible de se détériorer et leur dépendance de s'accroître* » (*ibid.*, p. 85). Mais pour «prioriser» l'intervention dès l'arrivée des personnes à l'aide, encore faut-il pouvoir définir les critères d'identification des individus, c'est-à-dire disposer d'information sur les facteurs de risque de dépendance. Combinée à l'information sur les facteurs de maximisation de l'impact, le mode de repérage n'en est que plus efficace.

C'est ce que réalise l'étude de Lanctôt et Lemieux : parmi les facteurs de «dépendance de très longue durée», les auteurs relèvent essentiellement l'état de santé et la scolarité. En effet, le fait d'avoir gommé les classifications administratives pour se recentrer sur la génération entraîne une certaine dramatisation : en comparant les différents groupes (sorties définitives, présences intermittentes, et présences continues), on remarque que les principales différences dans leur composition se situent au niveau du handicap : parmi les individus dépendant de très longue durée, 56,9% n'ont aucun handicap contre 87 % chez les «présences intermittentes» et 90,3% chez les personnes marquées par des sorties définitives²³. De même, ils sont 23,9 % parmi les sorties définitives à posséder 12 ans de scolarité ou plus contre 13,9% parmi les Présences intermittentes et 5,1% parmi les Présences continues.

3.3.3. Unification de la gestion des sans-emploi et contraintes budgétaires : la nécessité du tri

Les services d'Emploi-Québec sont influencés par les méthodes de repérage américaines qui visent à détecter les chômeurs à risque de chômage de longue durée. Devant l'afflux de chômeurs qu'Emploi-Québec doit désormais traiter, les services de l'emploi ressentent le besoin de faire le tri :

« En 1997, près d'un million de québécois ont connu un épisode de chômage plus ou moins prolongé et près de 200 000 se sont retrouvés chômeurs suite à la perte de leur emploi. Cette même année, plus de 850 000 demandes de prestation ont été présentées à l'assurance-emploi et plus de 150 000, à la sécurité du revenu.

Cette clientèle potentielle d'Emploi-Québec, nombreuse, a un risque de chômage très variable. Ainsi en 1997, au Québec, la probabilité pour une personne en emploi de perdre son emploi était de l'ordre de 9%; la probabilité pour un chômeur d'être chômeur de longue durée était de 15% ; la probabilité pour un prestataire de l'assurance-emploi d'épuiser ses prestations d'assurance-emploi et de devenir prestataire de la sécurité du revenu était de l'ordre de 10% alors que la probabilité pour un primo demandeur de la sécurité du revenu d'être toujours prestataire après un an était de l'ordre de 45% » [Emploi-Québec, Mémoire à la commission des partenaires du marché du travail, 24 février 1999]²⁴.

L'objectif du repérage des individus à risque de chômage de longue durée est affiché comme moyen de rendre les services d'Emploi-Québec plus efficaces dans un contexte de pénurie de moyens :

²³ Voir en annexe, le tableau 41 (*ibid.*, p. 68-69).

²⁴ Le lecteur en trouvera une copie en annexe.

« L'efficacité de l'ensemble de l'approche d'intervention d'Emploi-Québec se trouve présentement compromise par le nombre trop élevé de personnes référées à Emploi-Québec, conjuguées à l'insuffisance des ressources. [...] L'objectif général du dispositif de repérage proposé ici est de concourir à l'efficacité et à l'efficience des interventions d'Emploi-Québec et à l'atteinte de ses résultats en assurant que la bonne mesure et le bon service soient accordés à la bonne personne au bon moment ; et de garantir que les personnes qui demandent une aide directement à Emploi-Québec puissent avoir accès aux mesures et aux services qui correspondent à leurs besoins » (ibid., p. 2).

Le principe d'efficacité locale est renforcé puisqu'il s'agit de «renforcer l'efficacité de l'entrevue d'évaluation et d'aide à l'emploi [...] en permettant d'orienter vers ce service les personnes les plus susceptibles d'en bénéficier » (ibid.). Car,

« non seulement l'allongement de la durée du chômage se traduit-il par une augmentation des pertes économiques pour les travailleurs et pour les gouvernements, mais il se traduit également par des coûts sociaux importants que l'on peut espérer éviter par une intervention efficace auprès des personnes qui présentent un risque élevé de chômage prolongé » (ibid.)

Le dispositif de repérage n'est pas aussi individualisé qu'il peut l'être aux États-Unis ou aux Pays Bas [Voir Encadré 1].

Encadré 1. Les méthodes de profilage

Plusieurs pays dans le monde ont adopté des méthodes de repérage de chômeurs de longue durée de manière à segmenter l'action de leur service de l'emploi. Les Premiers Entretiens de l'Emploi organisés par l'ANPE avaient réuni les représentants nationaux venus relater ces différentes expériences [Observatoire de l'ANPE, 1999]. Deux méthodes ont été exposées : la méthode américaine et la méthode néerlandaise.

Le profilage à l'américaine est le plus ancien. Il est mis en œuvre dans beaucoup d'États américains dans les années 1980 mais c'est en 1994 que le Congrès américain oblige les États à se doter d'une méthode de repérage des profils en vertu du système WPRS (*Worker Profiling and Reemployment*). Ce profilage vise à identifier les bénéficiaires de l'assurance-chômage les plus susceptibles d'épuiser leurs 26 semaines d'indemnités. Le système permet de calculer la probabilité individuelle pour une personne réclamant ses droits de les épuiser afin de le diriger immédiatement vers les services de l'emploi. Le profilage peut être utilisé plusieurs fois au cours de la recherche d'emploi. La particularité de ce modèle réside dans le fait que les variables utilisées sont d'ordre uniquement économiques et professionnelles (niveau de scolarité et d'expérience professionnelle, taux de chômage local par exemple). En effet l'âge, la race et le sexe sont considérées comme des variables discriminatoires.

Aux Pays Bas, un système de repérage des chômeurs à risque est là aussi appliqué dans tout le pays depuis 1995. La calcul de la probabilité de rester au chômage plus d'un an est calculé là aussi à l'inscription afin de classer les individus dans 4 catégories :

- ✍ Chômeur susceptible de trouver un emploi immédiatement ;
- ✍ Chômeur devant bénéficier d'une aide ;
- ✍ Chômeur devant bénéficier d'une aide approfondie ;

✍ Chômeur devant bénéficier d'autres types d'aides avant de pouvoir se concentrer sur la recherche d'emploi (aide médicale, aide sociale..).

Les variables utilisées sont plus étendues qu'aux États-Unis, puisqu'elles intègrent le sexe, l'âge, et l'origine ethnique.

La stratégie européenne pour l'emploi issue du sommet de Luxembourg de novembre 1997²⁵ invite à adopter une stratégie de prévention du chômage de longue durée. Cependant, elle préconise moins une méthode de profilage qu'une activation après un certain nombre de mois de chômage : 6 mois et 12 mois. Contrairement à la méthode de profilage, elle laisse donc le temps révéler les chômeurs à risque.

Le repérage définit *ex ante* des catégories de personnes à repérer dès lors qu'elles demandent à retirer leurs indemnités-chômage ou la sécurité du revenu. Deux grandes catégories sont identifiées et bénéficient d'un traitement spécial :

✍ Les personnes présentant un risque élevé de chômage de longue durée (c'est-à-dire de plus de 12 mois) « dont la majorité est susceptible de bénéficier des mesures de développement de l'employabilité » (*ibid.*, p. 3). Les critères de ciblage sont fixés localement, mais il est recommandé de s'en tenir aux critères de base qui sont la scolarité, la durée cumulative sur prestation ou en chômage et le taux de salaire. L'âge comme le sexe sont considérées comme des données de prédiction moins fiables. Cependant, s'il faut prendre l'âge comme critère, les gestionnaires font remarquer que le fait d'avoir plus de 45 ans est un fait aggravant. Par ailleurs parmi les jeunes chômeurs, les Centres Locaux d'Emploi (CLE)²⁶ sont priés de se concentrer sur les jeunes ayant abandonné leurs études en les distinguant des chômeurs étudiants et des chômeurs diplômés.

✍ Les prestataires de l'assurance-emploi²⁷ et de la sécurité du revenu dans des professions en demande. Ces derniers sont statistiquement les plus susceptibles de réintégrer le marché du travail rapidement. Du fait de la fréquence élevée de ce type de chômage, il est recommandé de les mobiliser sur des aides peu coûteuses d'aide à la recherche d'emploi. Cette politique se justifie par le fait que « les quelques évaluations disponibles pour les pays qui ont choisi cette voie suggèrent que ce type d'intervention contribue à réduire la durée du chômage et de prestations et que l'économie réalisée au titre des prestations non versées peut être supérieure au coût de l'intervention, ceci permettant de dégager des ressources pour aider les chômeurs de longue durée, les personnes en emploi et les entreprises » (*ibid.*). Le choix de cette catégorie est donc directement lié à l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail qui fixe des cibles en termes de nombre de chômeurs indemnisés à rejoindre et d'économies sur le fonds d'assurance-chômage à réaliser²⁸. Enfin, la prise en charge des chômeurs de courte durée s'intègre dans une politique d'affichage qui vise à augmenter la popularité des services d'emploi mis à mal par de nombreux dysfonctionnements. Les gestionnaires jugent en effet que « la démonstration de résultats obtenus à court terme, notamment au plan des économies pour le gouvernement, peut s'avérer nécessaire pour assurer le support politique au financement des mesures actives » (*ibid.*).

Comment se situe les jeunes au final dans les participations aux mesures actives ? Le Tableau 4 nous en donne un aperçu [Tableau 4].

²⁵ Cf. Conclusions du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi du 20 et 21 décembre 1997.

²⁶ Les CLE sont le résultat de la fusion des CTQ et des services de l'emploi fédéraux réalisée à partir de 1998.

²⁷ Nouvelle appellation de l'assurance-chômage.

²⁸ Voir chapitre 4.

Tableau 4. Poids des jeunes dans les nouvelles participations, Québec, du 1^{er} avril 1999 au 30 juin 2000 (en %)

	Formation de la main d'œuvre	PPE	Services d'aide à l'emploi	Subventions salariales et projets locaux	Supplément de retour au travail	Soutien au travail autonome	Insertion sociale	Fonds de lutte contre la pauvreté	Activités d'aide à l'emploi et autres	Total
Moins de trente ans (tout type de statut)	40,7	48,8	34,5	31,3	36,2	22,8	22,3	34,0	41,3	37,2

Source : Emploi-Québec, Rapport annuel de gestion 1999-2000, Québec.

Les jeunes de moins de trente ans sont relativement bien représentés dans les activités de formation, et plus spécialement dans la formation générale au secondaire (59,5% des nouvelles participations en 1999-2000)²⁹. Cette politique de la deuxième chance n'est pas nouvelle : la mesure de rattrapage scolaire faisait partie du tout premier train de mesures actives en 1984. Elle a toujours constitué un axe fort des politiques de transition. Mais ils sont aussi fortement orientés vers la formation professionnelle avec 42,8% de jeunes de moins de trente ans parmi les nouvelles participations à ce type de formation. Pour éviter la désincitation à la poursuite d'études dans la formation initiale, un délai de carence de deux ans est exigé entre la sortie du système de formation initiale et le démarrage des actions de formation.

Conclusion

Au final, la rationalité technique et gestionnaire tournée vers la rentabilisation des ressources investies dans les mesures rejoint les préoccupations éthiques des gouvernements qui cherchent à responsabiliser les jeunes. Dans le système gestionnaire, les outils d'évaluation des mesures sont mis au service d'une vaste analyse de la rentabilité qui évacue peu à peu toute considération éthique. Pour inciter les acteurs du système à considérer les mesures actives comme un véritable investissement, il faut les évaluer dans une logique d'investissement/retour sur investissement. Le pari des administrateurs centraux des programmes est justement de convaincre les acteurs locaux de ne pas se laisser influencer par leurs impressions, leurs émotions ou leur penchant perfectionniste qui les porte à offrir une mesure active aux individus pour lesquels les chances de réussite sont très élevées [Elster, 1992a). La place des jeunes dans ce système de représentation dépend étroitement des techniques de gestion des populations à risque. Même si l'avantage économique de la technique préventive n'est pas démontré de manière sûre, c'est à la faveur de cette nouvelle croyance ancrée dans un autre rapport au temps que les jeunes redeviennent une cible de premier plan.

Une toute autre rationalité se dégage de la distribution des mesures d'insertion française marquée par un modèle intégré qui tient à l'absence de droits passifs pour les jeunes.

²⁹ Emploi-Québec, *Bilan annuel de gestion 1999-2000, Québec*.

CHAPITRE 6. LE CIBLAGE DES MESURES D’INSERTION EN FRANCE : UN PROBLEME DE JUSTICE INTRAGENERATIONNELLE

Les politiques d’insertion professionnelle des jeunes sont, du moins au début de notre période de référence, arrimées à une problématique économique d’investissement en capital humain. Les dispositifs d’insertion professionnelle cherchent donc à réaliser l’investissement productif le plus juste possible et le ciblage se pose comme un compromis entre justice intragénérationnelle et efficacité économique. L’équité redistributive entre les sortants du système scolaire ne peut être pensée que dans le cadre de la modernisation de l’appareil productif.

« Donner plus à ceux qui en ont le plus besoin » : la cible des jeunes en difficulté découle de cette maxime distributive des mesures d’insertion. La discrimination positive à la française renvoie tout d’abord à une visée égalisatrice. Elle s’inscrit dans une représentation de la société dominée par le paradigme du « monopole socio-professionnel » wébérien dans lequel élite et classe défavorisée se reproduisent de génération en génération. « Donner plus à ceux qui en ont le plus besoin » au sein d’une génération de sortants de la formation initiale, c’est vouloir briser ce cercle de la reproduction pour fonder une société plus juste socialement. Dans cette perspective, l’éducation et la formation sont des ressources stratégiques.

Les difficultés naissent avec la nécessité de définir ce « besoin » qui fonde l’ordre de la discrimination positive. Dans les politiques de formation, le « jeune sans qualification », qui s’impose comme le repère essentiel du ciblage, incarne tout à la fois l’injustice scolaire et l’inefficacité économique. Or la notion de « qualification », à l’articulation entre le système éducatif et le système productif, est elle-même en tension entre une acception scolaire et une acception professionnelle (Tanguy, 2002). D’un côté, les politiques scolaires font de l’objectif de la qualification le fondement d’une politique de redistribution des ressources éducatives. De l’autre, les partenaires sociaux cherchent à transformer les savoirs généraux acquis à l’école en savoirs professionnels par la mise au travail. Pour eux, ce processus de professionnalisation ne concerne pas seulement les élèves en échec scolaire (niveaux VI et Vbis) mais aussi l’ensemble des sortants du système de formation initiale des filières non professionnalisantes. Le ciblage des « jeunes sans qualification » connaît donc des interprétations différentes en termes de niveau scolaire. À ce premier flou du ciblage, s’ajoute, à partir de la fin des années quatre-vingt, la prise de distance de la délégation à l’emploi par rapport aux repères scolaires. Redéployés vers la lutte contre la sélectivité du marché, les contrats aidés dans le secteur non marchand sont mis en œuvre moins par souci de redistribution éducative que par volonté d’endiguer le fléau de l’exclusion.

Cette indétermination dans le ciblage est en fin de compte levée par l’évaluation des mesures. Plus que les textes de lois ou les circulaires, cette dernière contribue à figer une définition du « besoin » et du juste ciblage. L’évaluation s’effectue à travers l’usage de la grille des « niveaux de formation » qui constitue le support de la définition scolaire de la qualification. La dénonciation de l’écramage, autrement dit de la sélectivité des mesures d’insertion en fonction du niveau de formation à l’entrée, réactive l’impératif de justice intragénérationnelle dans ses formes scolaires standardisées.

1. Une stratégie d’investissement formation

Dans cette première section, nous montrons comment, entre les années soixante et quatre-vingt, le souci de moderniser le système productif a conduit les pouvoirs publics à mettre en place la formation professionnelle continue (FPC) et à développer la formation professionnelle initiale. En mettant en relation les catégories socio-professionnelles et les niveaux de formation, le Commissariat Général du Plan (CGP) contribue à définir la qualification par le niveau de formation « requis » pour occuper le poste. Bertrand Schwartz est un acteur central de la mise en place de ce dispositif, mais il insiste tout particulièrement sur les impératifs éthiques dans la conduite du processus de modernisation. À partir des ressources cognitives du mouvement pour l’éducation permanente, il entend coupler l’objectif de justice sociale à l’amélioration de l’efficacité de l’appareil de production.

1.1. La mise en forme de la relation formation-emploi

La crise du chômage des jeunes, à la fin des années soixante-dix, est réinterprétée dans un paradigme issu de la période de croissance. C’est donc aux sources de la construction de ce cadre d’interprétation qu’il nous faut remonter, à savoir aux sources de la relation formation-emploi. La mise en forme de cette relation permet de comprendre pourquoi la formation professionnelle est si centrale dans les politiques de lutte contre le chômage des jeunes et pourquoi la figure du jeune sans qualification en vient à se cristalliser dans les politiques d’insertion des jeunes.

La relation entre niveau de formation et niveau de qualification peut se lire selon deux perspectives différentes. D’une part, d’un point de vue macroéconomique, elle permet de faire le lien entre les exigences d’efficacité du système productif et le niveau de formation de la main d’œuvre. La mise en relation entre la formation et la productivité du travail intégrée à chaque poste justifie l’investissement éducatif par son effet présumé sur la compétitivité et la croissance. Cette même mise en relation entre le niveau global de formation et le niveau global de qualification des emplois donne en période de crise une explication du chômage. La compréhension du chômage s’inscrit alors dans une économie considérée comme un circuit productif¹. Le chômage est le résultat d’une faible croissance, elle même découlant d’un manque de compétitivité des entreprises. Cette conception macroéconomique fait la part belle à l’investissement dans la formation professionnelle. C’est donc une économie dynamique dans laquelle l’État peut jouer un rôle important. La formation professionnelle doit permettre d’augmenter la productivité et préparer les entreprises à profiter de la reprise sur le marché international. D’autre part, dans une perspective microéconomique, la relation entre niveau de formation et niveau de qualification peut s’entendre comme *correspondance* entre niveau de formation de l’individu et niveau de qualification de l’emploi qu’il occupe, entre titre et poste. Dans cette optique instantanée et non plus dynamique comme dans le cas précédent, on raisonne sur la relation entre les *structures* de formation et d’emploi et non plus sur des niveaux globaux.

Entre 1960 et 1970, le CGP apparaît comme l’espace de mise en forme de cette double relation, comme mise en synergie et mise en équivalence des deux termes.

¹ Nous empruntons ce terme à la « théorie du circuit » post-keynésienne développée dans les années quatre-vingt, notamment par l’économiste Alain Parguez. Centrée sur le circuit monétaire, cette théorie considère plus généralement l’État comme un entrepreneur qui doit réaliser des dépenses d’investissement productif à long terme (et non comme un administrateur et un gestionnaire prudent) : « *L’État est l’entreprise qui contrôle une très large part des ressources productives de la société : l’infrastructure, l’environnement (au sens large) et surtout la ressource humaine, l’équipement en capital humain qui est produit par les dépenses de santé, d’éducation, etc.* » (Parguez, 1991, p. 27).

1.1.1. Une politique de modernisation de la France par l’investissement formation

Les termes dans lesquels sont formulées les politiques d’éducation et de formation doivent leur cohérence à la matrice cognitive et normative qu’ont constituée les travaux du Plan dans les années soixante. C’est au sein du CGP, l’instance de concertation et d’élaboration des grandes orientations des politiques économiques et sociales, entre les IVe (1962-1965) et Ve Plans (1966-1970), que la relation formation – emploi est mise en forme (Tanguy, 2001). Le contexte économique du rapprochement entre la formation et l’emploi est celui d’une économie de croissance dans laquelle les politiques économiques sont tendues vers la question de la modernisation de l’appareil productif (Jobert, Muller, 1987). L’objectif que se fixe alors un certain nombre de technocrates de l’État planificateur² est de permettre un pilotage du système éducatif à partir des prévisions raisonnées des besoins en main d’œuvre du système productif : *« la projection d’une économie plus productive exigeant une élévation générale du niveau de qualification au moyen d’une extension et d’une élévation du niveau de formation est ainsi présentée comme une définition rationnelle de l’intérêt général »* (ibid., p. 19). Ce dogme repose sur une série de relations qui ne sont plus questionnées, et que l’on peut représenter sous la forme suivante :

Hausse du niveau général de formation	?	Hausse du niveau de qualification
?	Hausse du niveau de productivité	?
		Hausse du niveau de compétitivité

L’enjeu de cette période réside dans la définition légitime de la qualification. La qualification, c’est-à-dire la définition des qualités du travail, se trouve à l’articulation du système éducatif et du système productif : *« les différentes qualités du travail sont indispensables au fonctionnement du système productif au sein duquel l’usage des compétences préalablement achetées par le salaire permet la création et la circulation de biens et de services. Ces compétences ou qualités de la force de travail achetées sont acquises à la fois au sein du système éducatif et par l’exercice de l’activité professionnelle »* (Campinos-Dubernet, Marry, 1986, p. 197).

Rappelons quelques épisodes de la construction de la convention étatique de qualification à la française³. Dès l’élaboration du IVe Plan (1962-1965), l’objectif de la commission de la main d’œuvre dans laquelle s’élaborent les repères de la politique de l’emploi est d’obtenir un accroissement de la productivité en maintenant l’équilibre de l’emploi et ce, pour tous les niveaux de qualification des emplois. De son côté, la commission de l’équipement scolaire cherche à planifier les flux à scolariser en raisonnant à partir de ses diplômes. C’est pour faire dialoguer le monde de l’éducation nationale et le monde de l’économie que la commission, et notamment le groupe « méthodologie » présidé par Bertrand Schwartz, s’attellent à la construction de conventions permettant de mettre en rapport la structure de qualification des emplois et la structure de l’appareil de formation. La structure des qualifications existantes dans les entreprises est donnée par la classification des catégories socio-professionnelles. Il s’agit dans un premier temps de traduire les neuf catégories socio-professionnelles en niveaux de qualification désirables (et non constatés)

² Le Plan qui s’affiche alors comme un lieu de concertation des agents économiques de la France est en fait toujours resté le « fief de l’Administration » (Tanguy, 2002, p. 691), celui des ingénieurs d’abord, puis celui des énarques à la fin des années soixante (Fraisie, 1994 ; Margairaz et Rouso, 1987). Ces grands corps détenteurs de l’expertise technique se présentent comme les maîtres d’œuvre visionnaires de la modernisation de la France qu’ils tentent de faire partager aux « forces vives de la Nation ».

³ On trouvera les principales informations relatives à cette histoire de la relation formation-emploi dans Affichard (1983) et Tanguy (2002).

pouvant s’exprimer en années de formation après la fin du cycle d’observation (fin de classe de 5^{ème}) [Tableau 1]⁴. La nomenclature des niveaux de qualification des emplois finit de hiérarchiser les groupes et les catégories socio-professionnelles selon les connaissances en principe requises pour occuper ces postes.

Tableau 1. Équivalence entre catégories professionnelles et niveaux de qualification définis par le nombre d’années d’études faites après la fin du cycle d’observation (juin 1961)⁵

Niveaux de qualification	Catégories socio-professionnelles
Niveau 1 : Très haute qualification En moyenne, 11 années	Cadres administratifs et commerciaux (20%) Ingénieurs (50%)
Niveau 2 : Haute qualification En moyenne, 9 années	Cadres administratifs et commerciaux (40%) Ingénieurs (50%)
Niveau 3 : Techniciens et administrateurs En moyenne, 7 années	Cadres administratifs et commerciaux (40%) Techniciens, dessinateurs
Niveau 4 : Agents de maîtrise En moyenne, 5 années	Agents de maîtrise Employés (50%)
Personnel qualifié En moyenne 3 ou 4 années	Employés (50%) Ouvriers qualifiés
Niveau 6 : personnel non qualifié	Ouvriers spécialisés, manœuvres

Les experts opèrent ainsi une réduction de la diversité des modes de qualification de main d’œuvre en les ramenant à une échelle unidimensionnelle du temps : celui des études, par l’école ou par la formation des adultes. On assiste ainsi à un véritable « coup d’État » consistant à imposer une double réduction : la réduction de la hiérarchie des emplois à une hiérarchie des qualifications et la réduction de la hiérarchisation des qualifications à celle des niveaux de formation, parfaitement mesurables en termes d’années d’études. Toutes les singularités et identités particulières des métiers et professions sont ramenées à une échelle unique.

Une autre étape de la mise en forme de la relation formation-emploi se joue pendant l’élaboration du Ve Plan (1966-1970). La commission de la main d’œuvre y poursuit son travail de planification en construisant deux nomenclatures : une nomenclature des niveaux de formation et une nomenclature des spécialités mobilisables pour la prévision des besoins de formation. Si le modèle adéquationniste de la relation formation-emploi s’appuie sur cette double dimension du niveau et de la spécialité de formation, seule la première va résister à l’effacement de la planification déjà sensible dans les années soixante-dix. À la structure des niveaux de qualification, on fait correspondre une échelle de niveaux de formation attendus exprimés en niveaux de diplôme. Ainsi naît une norme, un « standard » d’équivalence entre la structure des emplois et la structure de l’appareil éducatif auquel les acteurs sont appelés à se conformer en accord avec l’intérêt général. Se cristallise aussi la *correspondance* entre le titre obtenu par un individu dans le système de formation et le poste que l’on s’attend à le voir occuper dans la structure des emplois. Dans l’interaction entre la commission de la main

⁴ Cette réduction ne va pas de soi car la classification des CSP mêle plusieurs principes de catégorisation : le niveau de qualification certes, mais aussi la notion de métier, ou encore la distinction entre secteur public et secteur privé (Desrosières, Thévenot, 2000).

⁵ Tiré de Tanguy (2002, p. 698).

d’œuvre et la commission de l’équipement scolaire⁶, se joue la définition substantialiste de la qualification qui associe les qualités du travail à sa complexité⁷. Cette dernière nie totalement l’expérience professionnelle comme source de qualification et le fait que ces compétences se réalisent en situation de travail. Or la qualification ouvrière, tout particulièrement, valorise les compétences professionnelles qui mêlent savoirs techniques et savoirs d’expérience à partir de démarches fortement inductives (Tanguy, 1991). Ainsi, d’une simple relation dynamique en termes de niveau et de qualité globales de la formation, est-on passé à une relation terme à terme entre niveau de formation et niveau de qualification des postes.

1.1.2. L’investissement formation : une obligation nationale

Le référentiel de la modernisation par la hausse de la « formation-qualification » tend donc à faire de la formation professionnelle une « obligation nationale ». La logique de l’investissement éducatif implique la société « productive » dans son ensemble. L’État est le premier concerné par cette obligation nationale. Il l’est tout d’abord en tant qu’acteur économique omniscient : les premières politiques nationales de formation continue ont vu le jour dans les années 1963-1965 alors que l’économie française se trouve confrontée à de graves problèmes de reconversion structurelle et des problèmes d’emploi (Dubar, 2000, pp. 19-21). L’élaboration de la politique de formation continue dans le cadre du IV^e Plan accompagne la transformation du système éducatif initial dans lequel on cherche à développer les enseignements professionnels et techniques. Cette politique est avant tout une politique incitative qui s’adresse aux entreprises d’une part et aux individus d’autre part. C’est dans cet esprit que l’État, par la loi du 31 décembre 1968, offre une aide financière aux stagiaires de la formation professionnelle et notamment aux jeunes de 16 à 18 ans participant à des actions de formation professionnelle ou des actions d’adaptation de leur formation au poste de travail. La loi de 1971⁸ sur la formation professionnelle continue étend cette obligation aux entreprises, en instaurant l’obligation de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle continue proportionnelle à leur masse salariale.

Le mouvement de l’éducation permanente et tout particulièrement la figure de Bertrand Schwartz permet de faire le lien entre une visée de modernisation et une visée de justice sociale.

1.2. Bertrand Schwartz et le mouvement pour l’éducation permanente

Le mouvement pour l’éducation permanente alimente les politiques d’insertion des jeunes de sa philosophie politique entre la seconde moitié des années soixante-dix et 1984. Pour mettre en lumière les termes de l’analyse du problème social de la jeunesse à problèmes opérée au début des années quatre-vingt, nous nous intéresserons tout particulièrement à la pensée de Bertrand Schwartz. Celle-ci est essentielle pour deux raisons. Tout d’abord parce que Bertrand Schwartz a initié et conceptualisé un courant de pensée, synthèse entre le courant de la formation professionnelle continue et celui de l’éducation permanente, et qu’il l’a articulé à la question de l’insertion des jeunes [Encadré 1]. Ensuite, parce qu’en tant que délégué interministériel à l’insertion des jeunes entre 1983 et 1985, il inaugure le cycle de la discrimination positive dans les mesures d’insertion des jeunes.

⁶ Les acteurs du marché du travail n’étaient pas vraiment demandeurs de prévisions.

⁷ Nous renvoyons le lecteur intéressé par ces questions à l’article de Myriam Campinos-Dubernet et Catherine Marry (1986) qui offre un panorama des théories substantialistes et relativistes de la qualification.

⁸ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l’éducation permanente, *J.O.* du 17 juillet 1971. Cette loi est le premier exemple de « loi négociée » c’est-à-dire d’une loi qui entérine un accord interprofessionnel signé par les partenaires sociaux.

En faisant appel à lui pour rédiger le rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes [1981], Pierre Mauroy, qui vient de prendre ses fonctions de Premier ministre du tout nouveau gouvernement socialiste, s'adresse au plus ardent défenseur de l'éducation permanente⁹. Les travaux de Dominique Mansanti sur les premières heures des politiques d'insertion des jeunes montrent d'ailleurs que ses consultations en vue de la production du rapport ont essentiellement mobilisé les représentants de l'éducation permanente notamment au sein de l'ADEP (Association pour le Développement de l'Éducation Permanente)¹⁰. La vision politique de Bertrand Schwartz est activement relayée par le ministre communiste de la formation professionnelle, Marcel Rigout. Tant que ce ministère existera, c'est-à-dire jusqu'en 1984¹¹, la logique de l'investissement social et productif sera dominante dans les politiques d'insertion.

Encadré 1. Formation professionnelle continue et éducation permanente en France : enjeux et acteurs¹²

On distingue deux courants ayant vocation à organiser la formation post-scolaire : l'éducation permanente et la formation professionnelle continue. L'un et l'autre sont nés au milieu des années 1950 alors que la France sortait de la phase de reconstruction marquée par de forts changements tant économiques que socio-démographiques (changement de la structure productive, exode rural, développement des métiers du tertiaire, émergence des techniciens). Les concepts d'« éducation permanente » et de « fonction formation » répondent à une prise de conscience de ces transformations en mettant en avant le caractère nécessaire et structurel des activités de formation post-scolaires. Néanmoins, à partir de ce constat commun, les perspectives envisagées par les deux courants sont fondamentalement différentes.

L'éducation permanente est portée par les acteurs de l'éducation populaire. Le mouvement « Peuple et Culture », premier mouvement français de formation d'animateurs en activités culturelles, devient le lieu principal de diffusion de ce paradigme. L'Éducation nationale reste largement en retrait dans la fondation du mouvement, notamment du fait de la résistance des mouvements d'éducation populaire à toute forme d'étatisation de l'éducation permanente. Cette dernière vise la formation globale de l'homme et du citoyen, le développement culturel et le développement de la citoyenneté dans une visée émancipatrice. Elle insiste sur la nécessité d'organiser une continuité entre le système scolaire initial et la formation post-scolaire autour des mêmes objectifs.

La mouvance de la formation professionnelle continue naît plutôt dans la sphère du travail et plus précisément du côté des entreprises. Guy Hasson alors responsable de la formation aux Charbonnages de France milite pour que la formation soit une fonction essentielle de l'entreprise, celle-ci ne devant pas se limiter à la formation de l'encadrement.

⁹ La préface du livre de B. Schwartz *Une autre école* est signée par Pierre Mauroy. Il est publié dans la collection « la rose au poing » dirigée par Bernard Pingaud qui alimente les débats sur le socialisme. Enfin, il intervient au moment où le Parti Socialiste discute son Plan pour l'éducation nationale. Bertrand Schwartz lui-même se place dans la perspective des attentes à l'égard d'un « pouvoir socialiste » (Schwartz, 1977, p. 31).

¹⁰ Voir la thèse de Dominique Mansanti (1995) portant sur les premiers moments de l'institutionnalisation de l'insertion des jeunes. L'auteur cite aussi les mouvements de jeunesse et les mouvements d'éducation populaire mais ces derniers sont en quelques sortes aux origines de l'éducation permanente.

¹¹ On peut voir dans ces remaniements les premiers signes de l'abandon de la logique de l'investissement qualifiant. Quelques mois plus tard Bertrand Schwartz quitte la DIIJ.

¹² Ces éléments historiques sont tirés de l'anthologie de textes sur la formation proposée par Guy Palazzeschi (1998).

La formation doit permettre à chacun d’occuper son rôle dans l’entreprise et devenir un outil de gestion comme un autre. Telle que le formalise Raymond Vatiez dans les milieux industriels, l’objectif est de produire des compétences productives pour permettre une meilleure adaptation des travailleurs aux changements techniques et plus largement productifs.

Bertrand Schwartz à la tête du CUCES (Centre Universitaire de Coopération Économique et Sociale) représente la tentative de synthèse de ces deux courants. Le CUCES est fondé par Jean Capelle, recteur, et Fernand Arnaud, président de la Chambre de commerce et d’industrie de Meurthe et Moselle. Avec l’arrivée de Bertrand Schwartz à sa tête en 1960, il devient un véritable laboratoire d’idées et d’expériences en matière de pédagogie et de méthodologie de la formation des adultes : l’alternance, les unités capitalisables, l’orientation, la pédagogie du centre d’intérêt sont autant de voies ouvertes par le CUCES. En 1964, il met en place, sur demande de la CGT, la première action de formation collective en milieu professionnel basée sur la nécessité de rendre l’agent «sujet de son propre développement » (Schwartz, 1994, pp. 43-95), formation qui demeure une référence pour le monde de la formation des adultes. Partant souvent de demandes socio-économiques des entreprises en matière de formation de leur personnel, le CUCES développe un lien entre la formation professionnelle et le développement social plus large. Centrée sur le monde professionnel, l’éducation permanente déborde sur les sphères sociales, culturelle et citoyenne.

Bertrand Schwartz présente un profil à la fois représentatif de l’élite de l’État (en tant que polytechnicien) et complètement atypique du fait de ses engagements dans la formation des adultes. Cela en fait un personnage incontournable de la production des référents de la formation. On le retrouve président d’un groupe de travail « méthodologie » au sein de la commission de la main d’œuvre du Ve Plan (1966-1970) puis membre de l’intergroupe « Formation-qualification professionnelles » du VIe Plan (1971-1975). Nommé délégué interministériel à l’insertion des jeunes en difficulté entre 1983 et 1985, il a siégé aussi en tant que personnalité qualifiée au Conseil économique et social.

Au-delà des réalisations concrètes, l’esprit de Bertrand Schwartz imprègne les premières lois sur l’insertion des jeunes par la formation post-scolaire dans le cadre institutionnel de la formation professionnelle continue.

Bertrand Schwartz participe de la rénovation de la relation formation-emploi, en inaugurant un nouveau mode d’articulation; il n’en demeure pas moins qu’il raisonne à l’intérieur du cadre modernisateur qui a structuré cette génération. Invoquant le modèle japonais ou allemand de production, il rappelle dans son rapport de 1981 : « *L’objectif d’élévation générale du niveau professionnel et social des jeunes n’est en effet pas directement lié aux problèmes conjoncturels de l’emploi et du chômage. Il vise à préparer les jeunes à être des acteurs économiques et sociaux actifs dans un monde où l’avance technologique et la compétition internationale exigent une haute qualification individuelle et collective* » [Schwartz, 1981, p. 39]. L’investissement dans la formation des hommes demeure ici la clé de la compétitivité et de la croissance qui, en retour, crée des emplois.

Il articule la problématique de la modernisation à un modèle de développement axé sur la capacité de la personne à maîtriser et à comprendre son environnement. Il intègre les évolutions du système de formation initiale dans sa réflexion (Schwartz, 1973 ; Schwartz,

1977), comme l’ensemble des acteurs à l’origine du projet d’éducation permanente¹³. Ainsi les interrogations du monde scolaire sur ses missions et ses principes, sur sa capacité à assurer l’égalité des chances sont réinjectées dans un programme plus large de construction d’un modèle de développement économique et social. S’en suit sans doute une base de légitimité plus forte de ses propositions qui touchent des acteurs de l’enseignement scolaire, même si les critiques externes ne sont pas toujours bien acceptées par l’administration (Mansanti, 1995, p. 77)¹⁴.

En 1981, les politiques d’insertion des jeunes, dérivant de cette double visée, se focalisent sur les « jeunes sans qualification » qui représentent alors 15% des flux de sorties du système éducatif¹⁵. Ces derniers incarnent tout à la fois l’injustice du système scolaire et son incapacité à contribuer à l’efficacité économique.

2. Les politiques d’insertion des jeunes : un principe de justice intragénérationnelle ?

Nous nous proposons maintenant d’examiner les politiques d’insertion des jeunes et leurs principes de justification à partir de 1981, date à laquelle nous faisons remonter l’institutionnalisation des mesures actives pour les jeunes à problèmes¹⁶. Si les politiques se justifient d’un point de vue économique collectif dans lequel les jeunes sont une force de travail en devenir, il n’en demeure pas moins qu’elles intègrent une visée politique essentielle : la redistribution des chances de réussite sociale au sein d’une même jeune génération afin que la société de demain (car cette génération constitue bien la société en devenir) soit plus juste et que l’éternel cercle de la reproduction sociale soit brisé. Les politiques de discrimination positive tentent de rapprocher le fonctionnement réel du système social d’une convention méritocratique pure, c’est-à-dire du fonctionnement idéal d’une société qui serait certes stratifiée mais dont la probabilité d’entrée dans chaque groupe social formant la stratification ne serait liée qu’au mérite de chaque individu, détaché de ses origines.

Mais les rapports de classes sociales sont travaillés par la problématique de la relation formation-emploi qui produit sa propre stratification. La stratification des niveaux de qualification tire sa formidable capacité de diffusion et de structuration du fait qu’elle permet de faire le lien entre la problématique de l’inégalité des chances produite par le système scolaire et le souci d’efficacité économique qui est au fondement de la lecture du chômage. La

¹³ Jacques Delors, l’artisan de la loi de 1971 sur la FPC, présentant les objectifs d’une politique de formation permanente, ne disait-il pas qu’elle devait « *créer autour de l’Éducation nationale un environnement qui soit favorable à son évolution et à sa réforme* » (Delors, 1991, p. 31).

¹⁴ L’accueil du rapport de Bertrand Schwartz au ministère de l’Éducation du moins fut, selon Dominique Mansanti, « *réserve* ». Mais il apparaît que ces réserves tenaient plus à la défense des pré carrés institutionnels qu’au constat sévère formulé par Bertrand Schwartz sur les Lycées d’Enseignement Professionnel (LEP) par exemple. Les mesures prises par Alain Savary montreront que ce bilan est assez partagé par le monde de l’éducation.

¹⁵ Source : Ministère de l’éducation nationale (2000).

¹⁶ Cette frontière temporelle est aussi cohérente avec le cadre comparatif qui est le nôtre. Mais de nombreux travaux ont montré qu’il fallait chercher les prémices de la catégorie des jeunes à problèmes dans des actions plus anciennes, notamment dans les actions expérimentées par le ministère de l’Éducation : Actions Giffard (1971-1974), Stages Granet (1975-1977), mesures Éducation Santé Travail (1979-1981) (Dubar, 1987 ; Guyennot, 1998 ; Guérin-Plantin, 1999). Par ailleurs, il faut souligner que nous avons volontairement écarté les dispositifs d’apprentissage de notre champ d’étude, bien qu’ils soient présentés comme un aménagement de la transition professionnelle pour les jeunes en difficulté, notamment par l’Éducation nationale. Nous nous sommes en effet focalisé sur les dispositifs qui représentaient une innovation dans le champ des politiques de l’emploi et que l’on pouvait sans trop de déformations rattacher à une problématique de l’État social.

figure du « jeune sans qualification » (sans « formation-qualification » devrait-on dire) se construit donc au croisement de la problématique de la démocratisation du système scolaire et de son efficacité économique, c’est-à-dire de sa capacité à fournir une offre éducative adaptée aux « besoins » de l’économie. Si ce repère se diffuse rapidement à partir de la publication du rapport de Bertrand Schwartz, la définition qui en est donnée demeure l’objet de conflits entre les différents acteurs de la relation formation-emploi qui proposent des interprétations différentes de ce qu’est la qualification ou la non qualification. Ces définitions engagent des conceptions divergentes du rôle de l’État et des entreprises dans le processus de mise au travail des jeunes. Le ciblage s’en trouve ainsi brouillé.

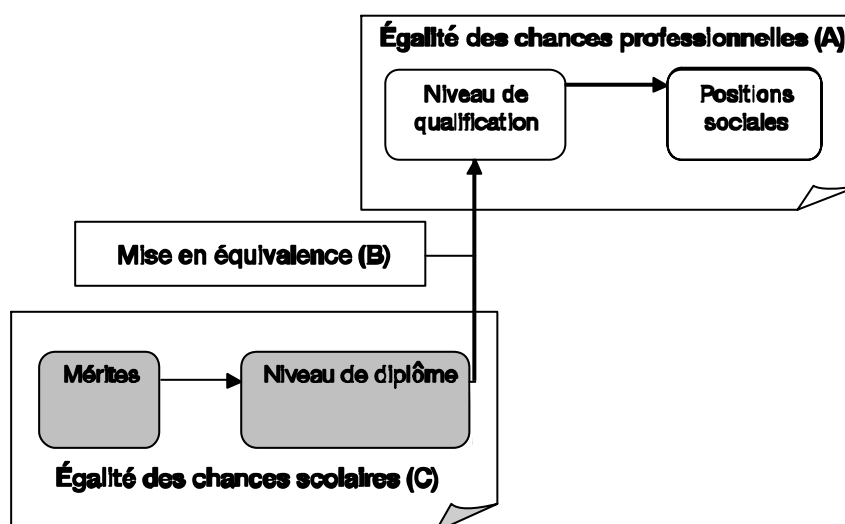
2.1. Convention méritocratique et politique de discrimination positive

L’éthique économique et sociale sur laquelle s’appuient les politiques de discrimination positive à la française repose sur deux principes de justice : le principe d’égalité liberté et le principe d’égalité équitable des chances. Le premier garantit à tous les citoyens une liste de libertés fondamentales. Le second affirme que les inégalités économiques et sociales engendrées par le fonctionnement des institutions doivent être attachées à des fonctions et positions auxquelles tous ont le même accès, à mérite égal. Ces deux règles éthiques, appliquées à l’articulation spécifique entre le système de formation initiale d’une part, et le système des emplois et des positions sociales d’autre part, fondent une convention que nous qualifions, avec E. Verdier (1996)¹⁷, de méritocratie. Cette convention soutenue par l’action publique permet la coordination des différents acteurs du système.

2.1.1. Présentation de la convention méritocratique

Nous présentons la convention méritocratique du système social sous la forme d’un schéma [voir schéma 1].

Schéma 1. La convention méritocratique



¹⁷ Éric Verdier demeure toutefois focalisé sur les politiques de formation professionnelle et la problématique scolaire, alors que nous élargissons la convention au segment de l’égalité des chances professionnelles (voir *infra*).

Le principe d’égalité des chances professionnelles (A) énonce le fait que chaque individu possède des chances égales d’accès aux positions sociales puis à la mobilité. La différenciation (ou stratification), se fait sur la base des qualifications des individus uniquement. Par «chances égales», on entend que l’accès à ces positions ne peut dépendre d’« inégalités de fait » c’est-à-dire d’inégalités dont l’individu n’est pas responsable. L’école a un rôle essentiel dans la réalisation de cette égalité des chances professionnelles puisqu’une éducation commune à tous les élèves permet d’éviter que les mérites que l’on jugerait sur le marché du travail ne soient le reflet des privilèges de la naissance : *« libre accès et inaction de l’État consacrent fortement l’inégalité des capacités, des vertus, des talents, qui se structurent socialement »* (Poirmeur, 2000, p. 102).

Dans la convention méritocratique, le signal de ces talents est donné par le niveau de diplôme qui sert d’étalon de mesure et de repère justes pour la mise en équivalence des individus (B). Comme nous l’avons vu (voir *supra*), ce type de mise en équivalence est le produit d’une construction sociale qui tend à assimiler niveau de qualification et niveau de formation. Cette convention suppose que l’égalité des chances est respectée au sein de l’école (C) et que le système de distribution des individus selon le niveau de formation rend compte de leurs mérites et uniquement de cela. L’influence des origines sociales ou du sexe par exemple, est supposée nulle. Cette égalité des chances se traduit statistiquement par l’absence de différence moyenne de réussite selon les groupes sociaux. Le niveau du diplôme traduit exactement la valeur des individus c’est-à-dire leurs talents et/ou les efforts produits durant la scolarité.

Cette forme d’expression de l’égalité des chances induit une forme de hiérarchisation des diplômes entre eux, les différences tendant à être traduites en hiérarchie. Cette construction hiérarchique se met progressivement en place dans les années soixante-dix. Les Bilans formation-emploi mis au point conjointement par le CEREQ, l’INSEE, et le Service d’Études et de Statistique (SES) du ministère du Travail, destinés à mesurer la correspondance entre le niveau de formation et le niveau d’emploi des jeunes dans le processus d’insertion, ont contribué à diffuser dans l’administration éducative deux nomenclatures, celle niveaux de diplôme et celle des niveaux de formation définis par les classes de sortie scolaire [Tableau 2].

Tableau 2. Classification interministérielle des niveaux de formation¹⁸

I et II	Diplômés des cycles longs de l’enseignement supérieurs : licences, maîtrises, doctorats, diplômes des écoles d’ingénieurs et des cycles longs des écoles de commerce, d’art, <i>etc.</i>
III	Diplômés des cycles courts de l’enseignement supérieur : brevets de techniciens supérieurs (BTS), diplômes universitaires de technologie (DUT), diplômes d’études universitaires générales (DEUG), diplômes paramédicaux et sociaux, diplômes des cycles courts des écoles de commerce, d’art, <i>etc.</i>
IV	Années terminales des seconds cycles longs : terminales générales et technologiques, dernière année de préparation du baccalauréat professionnel. Formation de l’enseignement supérieur d’où l’individu sort sans diplôme.
V	Années terminales du second cycle court (année terminale des Certificats d’Aptitude Professionnelle (CAP) et Brevet d’Études Professionnelles (BEP), CAP/BEP en un an). Années intermédiaires du second cycle long (secondes et premières générales et technologiques, première année de préparation des baccalauréats et brevets professionnels).
Vbis	Années terminales du premier cycle (troisièmes générales et technologiques), quatrième technologique

¹⁸ Nous donnons la classification dans sa version actuelle. Elle comporte donc des formations dont la création est postérieure à la classification interministérielle en 1969.

	et sections terminales de l’enseignement spécial. Années intermédiaires du second cycle court (première année des CAP/BEP en deux ans, première et seconde années des CAP en trois ans).
VI	Années intermédiaires du premier cycle de l’enseignement secondaire (sections d’éducation spéciale et sections d’enseignement général et professionnel adapté incluses), hors quatrième technologique. Les formations de l’enseignement primaire ou bien les formations dispensées dans les institutions pour handicapés peuvent y figurer.

La nomenclature des niveaux de formation utilisée par le ministère de l’Éducation est donc le produit de ce renversement de perspective opéré à la fin des années soixante par lequel « *une nomenclature conçue pour classer les personnes occupées dans des emplois indépendamment de leurs diplômes et de leur niveau de formation initiale, [sert] à classer des sorties de l’appareil scolaire, et à mesurer des écarts entre titres et postes, ou entre niveau de formation des individus et niveau de qualification des emplois* » (Affichard, 1983, p. 54). Dans la convention méritocratique, la qualification c’est la formation, et la formation c’est l’éducation.

Sous l’impulsion du CGP, mais avec ses débats propres, le ministère de l’Éducation opère un virage de l’éducation vers la formation et interprète à sa manière, avec sa propre hiérarchie, la classification des niveaux de formation. En effet, alors que la première nomenclature des niveaux ne mentionnait, hors enseignement supérieur, que les diplômes professionnels, l’Éducation nationale produit une nomenclature intégrant les filières générales qui, bien que ne présentant aucune garantie de formation professionnelle, sont mises au même « niveau » que les enseignements professionnels (puisque la convention d’étalonnage est la durée d’études). Cette nomenclature laisse entendre, si elle est utilisée comme exprimant les « niveaux de qualification », qu’un jeune sortant d’un baccalauréat d’une série générale est « plus qualifié » qu’un jeune ayant obtenu son CAP/BEP ou bien qu’un jeune ayant arrêté ses études en seconde ou en première sans jamais avoir reçu de formation professionnelle est « aussi qualifié » qu’un jeune ayant suivi deux ans d’enseignement professionnel. Cette nomenclature cristallise donc la soumission de l’ordre professionnel et technique à l’ordre de l’excellence scolaire qui donne aux enseignements généraux la fonction d’étalon de la valeur des individus (Verdier, 1996). Elle contribue à organiser la réalité sociale à travers un « *ordre unidimensionnel des savoirs selon lequel les savoirs techniques seraient une application de savoirs scientifiques et les savoirs professionnels une application des savoirs techniques* » (Tanguy, 1991, p. 32). Cette hiérarchisation des savoirs traduite en hiérarchisation des qualifications, fonde au final la légitimité de l’ordre social et scolaire.

L’État a le devoir de conforter l’édifice social et politique que sous-tend la convention méritocratique, en mettant en œuvre les politiques publiques nécessaires ; il peut pour cela agir sur les trois segments de l’édifice [voir Schéma 1].

2.1.2. Le rôle de l’État dans la convention méritocratique

Dans chaque segment de la convention méritocratique (professionnel, scolaire et segment de la mise en équivalence) s’est imposée l’idée que l’égalité de traitement des individus par les institutions ne suffit pas à construire une société juste. Ce virage éthique ouvre la voie aux politiques de discrimination positive dans lesquelles l’État donne plus à ceux qui en ont le plus besoin. L’égalité des chances scolaires [segment C du schéma 1] est soutenue par deux types de politiques. Le premier type concerne la politique de discrimination positive à l’intérieur du système de formation initiale, éventuellement prolongée par une politique de discrimination positive post-scolaire de réparation du préjudice. Cette dernière

visé à réparer les inégalités subies au sein de l’École par des *groupes sociaux* défavorisés du fait de son fonctionnement intrinsèquement injuste. Le second type de politiques, dites « de seconde chance », consiste à donner une chance de rattrapage à des *individus* (indéterminés socialement) qui n’auraient pas pu révéler leurs mérites lors des premières épreuves de jugement du fait des *aléas* de la vie scolaire. Les politiques de discrimination positive sont donc des politiques de justice sociale, alors que les politiques de deuxième chance sont des actions de justice interindividuelle. Ensuite, la mise en équivalence [segment B du schéma 1] est un moment important de la convention méritocratique : une ouverture des critères d’évaluation de la qualité des personnes, au-delà du seul niveau de diplôme, peut être considérée comme une politique de rétablissement de la justice. Enfin, dans le champ de l’égalité des chances professionnelles, et dans un contexte de crise de l’emploi, deux politiques s’articulent là aussi : une politique d’égalisation formelle des chances sur le marché du travail et une politique de discrimination positive pour lutter contre la sélectivité du chômage. Ce sont ces différentes modalités de l’action de l’État pour faire tenir une société juste que nous examinons.

L’État doit tout d’abord veiller sur le segment C qui vise l’égalité des chances entre les citoyens dans le système de formation initiale. Dans le modèle de l’égalité des chances par l’égalité de traitement, le concours anonyme et standardisé pour tous constitue le parangon de l’épreuve pure donc juste¹⁹. Constatant des inégalités scolaires injustes (c’est-à-dire plus particulièrement dépendantes de l’origine familiale et du sexe), et constatant que l’égalité de traitement entre les individus aboutit à un renforcement des inégalités sociales, deux solutions se présentent : à court terme et pour les jeunes sortants ayant déjà fait les frais du système de formation initiale inégalitaire, une politique de réparation doit être assurée. On égalise ainsi les chances à l’issue du processus éducatif. Il s’agit alors d’une politique de discrimination positive *de préjudice* en ce sens qu’elle se justifie en réparation d’un dysfonctionnement inégalitaire du système scolaire passé. Cette politique de discrimination positive de préjudice doit éviter de reproduire les mêmes « pathologies politiques » que le système de formation initiale. Par ailleurs, cette action serait sans fin si, parallèlement, l’État ne s’engageait pas à corriger le système de formation initiale dans le sens de plus de justice.

La justice dans le segment C suppose aussi le renouvellement possible de l’épreuve de jugement des mérites de la personne, même si celle-ci est reconnue comme juste *a priori*. On ne peut en effet réduire une fois pour toute la valeur (« grandeur » disent les conventionnalistes) d’une personne à sa performance lors d’une *seule épreuve* de jugement. Le dispositif de justice doit ménager une « seconde chance » à celui qui n’aurait pas révélé son potentiel par les actes ponctuellement accomplis dans l’épreuve (Boltanski, 1990, p. 107). Et ce, quelle que soit la pureté de l’épreuve précédente. Car l’épreuve est substantiellement entachée d’incertitude dans sa capacité à rendre compte de la valeur des personnes. Elle est ponctuelle et en cela, nul n’est à l’abri d’accidents : accidents de parcours, aléas de la vie qui n’ont rien à voir avec la valeur de la personne. Le renouvellement de l’épreuve, l’appel au temps, permet « d’effacer l’échec et de faire à nouveau ses preuves » (*ibid.*)²⁰. Il ne s’agit

¹⁹ L’épreuve du baccalauréat, bien qu’étant un examen et non un concours, se rapproche pourtant dans les formes de ce dernier. Il prend l’allure d’une véritable messe nationale (fortement médiatisée) dans lequel l’anonymat et l’impartialité font l’objet d’une véritable mise en scène : unité de temps de l’épreuve (les dates d’épreuves doivent être semblables sur tout le territoire), délocalisation de l’épreuve par rapport à l’univers familial du candidat, numérotation des candidats, décachetage des enveloppes contenant les sujets d’examens, etc.

²⁰ La réversibilité de l’épreuve ne peut être que partielle car comme le montre Luc Boltanski (1990), les épreuves sont prises dans une tension irréductible : l’épreuve n’a en effet d’intérêt que si elle révèle un tant soit peu de la puissance, donc durable, de la personne et qu’elle permet d’anticiper sur leurs capacités futures, mais

plus d’une justice organisée par rapport à la compensation d’inégalités d’origines sociales mais une justice interindividuelle. En effet, ce type d’accidents de parcours peut toucher n’importe quel individu au hasard, n’étant pas lié aux caractéristiques sociales.

On peut aussi remettre en cause le mode de mise en équivalence des individus [segment B du Schéma 1] en le dénonçant comme réducteur et injuste. Il s’agit alors d’élargir le spectre du jugement des talents (de la compétence). Les politiques d’« équilibrage » visent à rendre ces jugements plus « équilibrés » en activant plusieurs conventions de compétence. Les économistes conventionnalistes se sont particulièrement penchés sur cette dimension pour théoriser les formes de justice qui sont en jeu (Eymard-Duvernay, Marchal, 1997). Ces auteurs différencient quatre registres d’action des recruteurs (Institution, Réseau, Marché, Interaction) marqué chacun par des dispositifs de mise en équivalence des individus et des conventions de compétences spécifiques (qualifications, compétences distribuées dans le réseau de relation, aptitudes, compétences émergentes dans l’interaction). Cette typologie leur permet de définir la discrimination comme « *un déséquilibre qui résulte d’un appui excessif sur certaines formes de jugement* » (p. 15). Dans un registre plus sociologique, les travaux de Laurence Roulleau-Berger sur les *mondes de la petite production* représentent un même plaidoyer pour la reconnaissance de compétences encore invalidées par le secteur économique dominant (Roulleau-Berger, 1999).

Le principe d’égalité des chances professionnelles [segment A du schéma 1] est garant du bon déroulement du marché, d’une part à travers l’assurance d’une liberté d’accès aux positions (c’est le premier sens du droit au travail que donne la Déclaration de 1789)²¹ et d’autre part, la compensation d’inégalités de fait qui frappent certains compétiteurs. En effet « *l’affirmation de l’égalité des chances n’est crédible que si sous certains rapports au moins, une égalité suffisamment concrète a été établie entre les compétiteurs, pour qu’ils paraissent bien tous avoir quelque chance* » (Poirmeur, *op. cit.*, p. 101). Cette recherche toujours plus avancée d’une égalité des chances sur le marché du travail implique deux types de politiques : les politiques d’égalisation formelle des chances et les politiques d’égalisation équitable des chances. Les *politiques d’égalisation formelle des chances* se traduisent par une veille juridique sur le caractère non discriminatoire des mécanismes de marché, conformément à l’ouverture maximale d’accès aux positions. Elles peuvent se décliner par exemple en politiques de lutte contre les discriminations à l’encontre des jeunes issus de l’immigration. Les *politiques d’égalisation équitable des chances* visent, elles, une égalisation des situations à l’entrée, c’est-à-dire « *à remettre les individus à égalité face au marché* » (Greffe, 1975, p. 97). En France, ces politiques d’égalité équitable des chances prennent la forme de politique de « lutte contre la sélectivité du chômage ». Elles se justifient par le fait qu’une répartition plus égalitaire du risque de chômage semble moins préjudiciable à la cohésion de la société et à son efficacité économique.

Nous avons posé les traits stylisés de l’action de l’État dans la convention méritocratique qui nous servent de « tableau de pensée » pour les politiques concrètes. Il s’agit maintenant de rentrer dans les principes éthiques des politiques d’insertion réelles, en prenant comme point de départ les politiques d’insertion des jeunes à problèmes qui visent l’égalisation équitable des chances scolaires [segment C du Schéma 1] conformément à la logique de l’Éducation nationale.

en même temps l’impératif de justice voudrait que les grandeurs des personnes ne soient jamais figées. Donc la tendance à fixer une limite temporelle au renouvellement de l’épreuve peut toujours être dénoncée.

²¹ Les articles 1 et 6 instaurent ce principe de libre concurrence. Sur la vision républicaine de l’égalité des chances voir Poirmeur (*op. cit.*).

2.2. Les politiques d’insertion comme politique d’égalisation des chances scolaires : la qualification en question

Les politiques d’insertion des jeunes entre 1981 et 1984, puisant dans les expériences antérieures, tendent à se focaliser sur la catégorie des « jeunes sans qualification ». La diffusion de cette catégorie repose sur la polysémie du terme de qualification. Entre l’interprétation que fait l’Éducation nationale de la qualification à travers sa politique scolaire et celle qui transparait dans les contrats en alternance, le divorce est patent. La figure du jeune sans qualification des politiques éducatives traduit le mélange des genres opéré par les instances éducatives consistant à assimiler la qualification ouvrière à une scolarité minimum. Cette définition sous-jacente à la cible des « jeunes de niveaux VI et Vbis » confond jeune sans qualification et jeune sans scolarité minimale, fait rimer « jeune sans qualification » avec « jeune sans un premier niveau de qualification ». Elle se heurte à celle des partenaires du marché du travail (partenaires sociaux et ministère du Travail qui impulse la dynamique de la négociation) pour qui un « jeune sans qualification » est un jeune non professionnalisé ou déprofessionnalisé, abstraction faite de son niveau scolaire. Entre ces deux positions extrêmes, entre qualification « scolaire » et qualification « métier », Bertrand Schwartz tente de réaliser des compromis en séparant plus ou moins nettement le problème de la scolarisation et le problème de la qualification, entre problème de niveau et problème d’adéquation de la formation. L’enjeu de ces définitions est de déterminer jusqu’à quel point les politiques d’insertion professionnelle des jeunes doivent être des politiques de redistribution des chances scolaires.

2.2.1. Le tournant des années quatre-vingt : la dénonciation de l’inégalité des chances scolaires

Pour mieux comprendre le débat dans lequel se place Schwartz, il faut situer ce rapport dans son contexte idéologique, qui correspond à l’aboutissement d’une longue période de remise en question de la définition de la justice scolaire telle qu’elle s’était développée avec l’école unique républicaine. La période de dénonciation s’ouvre en France avec la parution des *Héritiers* de Bourdieu et Passeron en 1964, conduisant à un effondrement du consensus politique sur l’École et sa capacité à assurer l’égalité des chances par la standardisation des moyens de transmission des savoirs. Leur livre phare sur l’École comme outil de reproduction des classes sociales est publié en 1970 (Bourdieu, Passeron, 1970)²². Le système méritocratique national est ébranlé par la mise en lumière des logiques institutionnelles de la « reproduction sociale » : l’école apparaît comme confisquée au service de la classe dominante dans une société wébérienne de type monopolistique²³.

C’est la fin du temps de l’innocence²⁴. Bertrand Schwartz accorde un chapitre entier à la question de l’égalité des chances scolaires dans son livre *Une autre école* en mettant particulièrement l’accent sur les inégalités socio-culturelles (Schwartz, 1977, pp 23-71). Le

²² On peut citer un ensemble d’ouvrages qui ont contribué à déconstruire les mécanismes de sélection scolaire, au premier rang desquels les analyses de Baudelot et Establet (1971 ; 1975). Le Groupe Français d’Éducation Nouvelle diffuse ces thèses dans le monde scolaire. Ces études inscrites dans le champ français sont prolongées sur le plan international avec par exemple les analyses de Snyders (1975) d’inspiration également marxiste et de Torsten Husen à l’OCDE (1972, 1975), des auteurs qui sont abondamment cités par Bertrand Schwartz dans *Une autre École* (op. cit.).

²³ On peut penser que le phénomène de reproduction sociale par l’école était d’autant moins supportable que les possibilités de promotion interne se refermaient (Dubar, Gadéa, 1999). La compétition scolaire se faisait beaucoup plus rude parce que la position sociale définitive des individus semblait s’y jouer.

²⁴ Cette expression est inspirée de Louis Legrand qui rappelait que les thèses de Baudelot et Establet « ont fait disparaître l’innocence des enseignants » (Legrand, 1981, p. 146).

résultat proprement révolutionnaire pour le monde éducatif des années soixante-dix est la remise en cause de l’idéologie du don et des talents. Les travaux des sociologues tendent à démontrer que l’échec scolaire relatif des enfants de la classe populaire tient à la « culture scolaire », proche de la culture des élites sociales. La réussite ou l’échec scolaire ne peuvent plus être mis sur le compte des capacités ou incapacités individuelles. Il y a donc une dépersonnalisation de l’échec scolaire, qui devient exclusion scolaire. Dès lors *« il est désastreux de confondre différences interindividuelles et différences socioculturelles. Il est inadmissible d’utiliser les premières pour admettre les secondes »* (ibid., p. 25). On ne peut pas non plus s’en tenir à une explication par le hasard :

« l’inégalité socioculturelle, qui fait que, statistiquement, les enfants issus de la classe ouvrière ont seize fois moins de « chances » d’accéder à l’université que les enfants de la classe bourgeoise n’est pas le fait du hasard. Ce n’est pas un problème de « chances » ou de « malchances ». C’est un handicap imposé. C’est une inégalité inscrite dans les déterminations actuelles de l’histoire sociale » (ibid., p. 26).

La notion de « handicap imposé », soulignée par nos soins, est ici importante car, tout en introduisant un vocabulaire qui sera celui de l’insertion par la suite, elle fait reposer les causes de ce handicap sur des structures extérieures aux individus. Si les enfants de la classe ouvrière ne réussissent pas à l’école, la responsabilité ou même la cause de cet échec est à mettre sur le compte de l’école et non des enfants ou de leur famille. L’exclusion scolaire n’est donc pas lue dans le registre de l’*handicapologie* (Castel, 1995), qui consacre l’échec ou l’exclusion comme une maladie frappant au hasard, mais bien en termes d’injustice : pour la pensée sociale des années soixante-dix, *« l’échec scolaire n’est pas une chose présente en l’individu, c’est un ensemble de rapports »* (Charlot, 1995)²⁵. Par conséquent, comme le suggère le titre du livre de Bertrand Schwartz, il faut changer l’école afin qu’elle cesse d’aider *« inconsciemment »* les privilégiés (p. 26). C’est pourquoi le principe de discrimination positive s’impose.

2.2.2. Vers une définition scolaire du « jeune sans qualification » ?

Dès 1973, dans *L’éducation demain*, Bertrand Schwartz pose le principe de « discrimination positive » comme réinterprétation de « l’égalité des chances » : *« le principe d’égalité des chances signifie que toute infériorité naturelle, économique, sociale ou culturelle doit être compensée ²⁶ autant qu’il est possible par le système éducatif lui-même »* (p. 12). Il ajoute : *« il s’agit de donner à tous une égale formation générale dans le cadre de la scolarité de base, égale mais non identique »* (ibid., p. 198). Les principes de compensation et de différenciation à la base des politiques éducatives de discrimination positive, qui concentrent l’attention du monde scolaire de ce début des années quatre-vingt, sont ici déjà énoncés.

Dans ce contexte de remise en cause de la justice scolaire, le ministère de l’Éducation apparaît comme un acteur central de la production de mesures de discrimination positive. C’est pourquoi nous nous penchons en premier lieu sur son action. On doit toutefois distinguer deux types de politiques de discrimination positive : les politiques d’éducation qui, conformément à la logique scolaire, fixent comme objectif l’acquisition d’un certain nombre de savoirs propres à la formation du citoyen (Bertrand Schwartz en ce sens évoque bien « une

²⁵ Bernard Charlot critique dans ce même article la vision pathologisante de l’échec scolaire : *« on commet une erreur en définissant implicitement l’échec scolaire comme une chose (une cause) présente en l’individu – ou paradoxalement, comme une absence présente en cet individu (un handicap) »* (p. 33).

²⁶ Souligné par nos soins.

égale formation générale ») et les politiques de *qualification* cherchant à corriger les inégalités scolaires par la formation professionnelle. Les premières président à la création des Zones d’Éducation Prioritaire (ZEP), les secondes à la formulation de la loi d’orientation de l’Éducation nationale de 1989²⁷. Cette dernière contribue à figer, non sans tension, la catégorie du «jeune sans qualification» dans son acception scolaire, à savoir un jeune de bas niveau scolaire.

Les zones d’éducation prioritaires (ZEP)

B. Schwartz participe de ce mouvement de décrochage de l’ambition universaliste de l’école qui trouve son aboutissement dans les ZEP mises en œuvre par la réforme d’Alain Savary (1982) et les projets d’établissements (Isambert-Jamati, *op.cit*). Le terme de «discrimination positive» qu’il emploie dès 1973 a désigné le principe fondateur de la politique nationale des Aires d’Éducation Prioritaire lancée en 1965 en Grande Bretagne. Celle-ci permettait l’octroi de moyens plus importants aux écoles de quartiers défavorisés des grandes villes, ce qui se traduisait par des investissements structurels (construction d’écoles supplémentaires, primes aux enseignants) et des aménagements dans le fonctionnement de l’école, en promouvant une approche plus socioculturelle de l’école à l’écoute de la communauté locale pour mieux l’atteindre²⁸. Schwartz énonce les principes de la discrimination positive en ces termes :

- *Réduire les inégalités, c’est répartir autrement les ressources de la collectivité, c’est mettre en œuvre une discrimination « positive » en faveur des zones défavorisées, en leur donnant des moyens de rompre leur isolement, en mettant à leur disposition davantage de ressources culturelles. [...]*
- *Réduire les inégalités scolaires, c’est aller tout particulièrement vers ces parents qui n’osent pas franchir le seuil de l’école. C’est pourvoir les zones pauvres d’effectifs plus important d’enseignants [...]. L’école deviendra un lieu d’« animation » [...]*
- *Réduire les inégalités scolaires, c’est organiser l’accueil et la prise en charge des enfants les plus défavorisés : qu’au lieu d’être livrés à eux-mêmes, ils trouvent, soit à l’école, soit dans des institutions extérieures à créer, assistance et soutien.[...]*

Elle attribue des moyens supplémentaires aux zones défavorisées, elle accorde des privilèges aux plus déshérités » (1977, p. 112-113).

La discrimination positive se pose ici dans des termes redistributifs simples : des ressources plus importantes de la nation doivent être accordées aux plus défavorisés économiquement et culturellement. Cette discrimination positive se fait assez classiquement en faveur des zones économiquement délaissées et ces politiques répondent à une problématique interne au système scolaire dans un rapport proprement éducatif. Le renforcement des moyens concerne la structure pédagogique dans le but d’atteindre un objectif commun à tous les élèves, non seulement en termes de niveau mais aussi de contenus.

Dans les années quatre-vingt, s’opère toutefois une dérive progressive de l’ordre pédagogique vers celui de la qualification. Les inégalités des chances scolaires sont traduites en inégalités de qualification dans le même temps que le système scolaire se soumet à la logique économique.

²⁷ Nous nous attardons peu sur les premières puisqu’elles concernent le champ scolaire mais elles nous servent de contrepoint dans l’explicitation des logiques d’action dans les politiques de formation professionnelle.

²⁸ Sur les thèses de la « nouvelle sociologie de l’éducation » anglaise, voir par exemple Forquin (1991).

La naissance du « jeune sans qualification » comme cible des politiques scolaires

Le jeune sans qualification comme cible des politiques scolaires préventives est le produit de la réorientation déjà ancienne du système scolaire en fonction d’une mission productive. Il s’agit pour nous d’expliquer comment le niveau CAP/BEP est devenu l’objectif minimum de formation dans les politiques scolaires. Ce seuil plancher du niveau V professionnel définit par défaut les jeunes de niveau VI et Vbis comme des cibles préventives mais aussi curatives des politiques de formation. Les acteurs de l’Éducation nationale font se rejoindre deux objectifs *a priori* disjoints : la lutte contre l’échec scolaire et le rapprochement de l’école et de l’entreprise. Pour comprendre le sens de la catégorie du « jeune sans qualification » au sens de l’Éducation nationale, il faut remonter aux débats qui ont agité l’École dans les années quatre-vingt au sujet des politiques scolaires cohérentes avec l’objectif d’amélioration de l’efficacité productive.

Si l’on suit la thèse de Bernard Charlot qui a fait une analyse historiographique fine du slogan politique lancé par Jean-Pierre Chevènement en 1985 consistant à porter « 80% d’une génération au niveau du baccalauréat en l’an 2000 » lancé en 1985 (Charlot, 1987 ; Charlot, 1988), il existe une forte congruence entre les préoccupations de certains courants au sein de l’Éducation nationale et celles formulées par le monde de l’éducation permanente. Le débat sur l’éducation dans les années quatre-vingt se pose bien en termes d’investissement éducatif pour la production. Les positions qui voient le jour dans le processus d’élaboration du slogan se différencient cependant dans le compromis qu’elles établissent entre l’objectif de justice sociale et celui de performance économique.

Dans les trois moments de l’élaboration de la politique, le rapport Prost²⁹ de novembre 1983 (MEN, 1983) et sa traduction politique par Alain Savary³⁰ en février 1984³¹, le slogan scandé par Jean-Pierre Chevènement en novembre 1985³², et sa reprise par René Monory le 24 avril 1986³³, le consensus règne sur un point : « *l’évolution économique, sociale et culturelle de la France, exige une élévation du niveau de formation de la population, notamment des jeunes* » (Charlot, 1988, p. 94). Les positions divergent cependant sur les moyens pour y parvenir. Trois conceptions s’affrontent en effet : une élévation du niveau en poussant le système « par la base » (Antoine Prost et Alain Savary), une élévation en tirant le système « par le sommet » (Jean-Pierre Chevènement) et enfin une élévation par la « diversification libérale des voies de formation » (René Monory).

La première position est conforme à la vision que Bertrand Schwartz porte dans ses politiques d’insertion. Antoine Prost et Alain Savary combinent l’exigence de performance

²⁹ Antoine Prost, professeur d’histoire contemporaine, a participé aux travaux des Ve et du VIe Plans au titre de la CFDT. Il a présidé le groupe de travail national sur les lycées (1982), le Conseil d’administration et le Conseil scientifique de l’Institut national de la recherche pédagogique (1982-1984).

³⁰ Alain Savary est nommé ministre de l’Éducation nationale en 1981. Il démissionne de son poste en 1984 suite au retrait du projet de loi relatif aux rapports entre l’enseignement public et l’enseignement privé.

³¹ Alain Savary, conférence de presse sur les lycées, 14 février 1984. Il affirme lors de cette conférence de presse vouloir « *porter à 80% en dix ans le nombre d’élèves qui finissent un second cycle (court ou long), contre 65% actuellement* », cité par Charlot (*op. cit.*, p. 95). Cette formulation avait pour avantage de placer sur un pied d’égalité le second cycle court (professionnel) et le second cycle long (général et technique) puisque les 80% pouvaient être atteints par l’une ou l’autre de ces voies.

³² En juillet 1984, la « querelle scolaire » opposant les tenants de l’école laïque et ceux de l’école libre avait emporté le ministre de l’Éducation nationale Alain Savary remplacé par Jean-Pierre Chevènement.

³³ René Monory succède à Jean-Pierre Chevènement à la tête du ministère de l’Éducation à l’occasion de l’alternance politique d’avril 1986. Il avait été ministre de l’Industrie puis ministre de l’Économie dans le 2^{ème} et le 3^{ème} gouvernement de Raymond Barre (1977-1981). Il présente un Plan pour l’avenir de l’Éducation nationale le 15 décembre 1987 dans lequel il retient comme objectif de « *porter, en l’an 2000, 74% d’une génération au niveau du baccalauréat* », cité dans Charlot (*op. cit.*, p. 98).

économique à laquelle est soumis le système scolaire et celui de démocratisation scolaire en proposant d’améliorer la formation des élèves qui n’entrent pas au lycée. Le terme du second cycle court (CAP, BEP) choisit comme référence, complété par la valorisation de l’apprentissage comme voie de formation et d’insertion (pour les 20% qui échapperaient au second cycle court) introduit de fait le droit individuel à la formation professionnelle et à la qualification au cœur de la politique scolaire.

À l’inverse de cette « *conception démocratique du partage du savoir* » (*ibid.*, p. 95), Jean-Pierre Chevènement articule le référentiel modernisateur à une conception plus conservatrice de la justice scolaire, à savoir l’élitisme républicain. Se positionnant clairement du côté des « savants » contre les « pédagogues » (Prost, 1993, p. 195), il mise sur la stimulation de la compétition scolaire dans les portions les plus avancées du second cycle en vue d’un renouvellement des élites. L’élévation du niveau moyen de formation des jeunes passe donc essentiellement par une hausse du niveau d’enseignement moyen sans réduction des inégalités de réussite. En créant le baccalauréat professionnel (1985) et en fixant le terme scolaire de référence non plus au niveau du second cycle court mais au niveau du seul baccalauréat, la politique consiste à étendre la logique sélective et compétitive à l’enseignement professionnel en faisant émerger une élite professionnelle³⁴.

Elle sera prolongée par René Monory qui, à l’inverse d’Alain Savary et de la pensée politique qui guidait ses choix, choisit la voie de la diversification des filières (le repère étant le « niveau de formation » sans égard aux contenus) plutôt que la diversification pédagogique (qui vise l’acquisition de contenus d’enseignement relativement homogènes par des méthodes différentes et des possibilités de passerelles entre les filières). Le recentrage des politiques scolaires sur la cible des « jeune sans qualification » est le fruit d’une correction de cette politique élitiste.

Dans la loi d’orientation de 1989³⁵, le mot d’ordre de 1985 manifestement désespérant pour les 20% restants, est corrigé par celui « *de faire accéder 100% d’une classe d’âge à une qualification minimum de niveau CAP ou BEP* ». Cette politique diffère singulièrement de la politique de ZEP ; elle assimile lutte contre l’échec scolaire et formation professionnelle ce qui n’est pas le cas dans la discrimination positive de type pédagogique. Mais elle n’est pas non plus le strict pendant du slogan de Jean-Pierre Chevènement. En effet, le niveau du baccalauréat peut s’interpréter indifféremment comme baccalauréat général ou professionnel, ce qui n’est pas le cas du niveau CAP/BEP pris pour référence. L’École signifiait clairement à la société que les diplômes ouvriers avaient une fonction de remédiation à l’échec scolaire : ainsi, comme le dit Lucie Tanguy, « *le CAP se trouve-t-il interprété comme « l’objectif minimum pour tous les élèves qui n’atteindront pas le niveau IV »* » (Tanguy, 1991, p. 28). De ce fait, on retire au diplôme du CAP une partie de son objectif de professionnalisation pour le reverser dans l’acception scolaire de la qualification. À partir de 1989, les jeunes sans qualification au sens de l’Éducation nationale, à savoir les jeunes de niveau VI et Vbis, apparaissent comme la traduction la plus commune de la cible des politiques de formation pour les jeunes à problèmes.

L’objectif de la qualification se traduit dans un dispositif d’insertion de l’Éducation nationale. Avec le temps, l’interprétation de la qualification et de l’insertion s’y révèle

³⁴ Il faut toutefois nuancer cette vision étatico-centrée de la construction de la politique éducative. La création du baccalauréat professionnel a bénéficié d’un large support tant du côté des branches professionnelles (le baccalauréat professionnel apparaît comme une réponse à une demande émanant de l’Union des Industries et Métiers de la Métallurgie d’un niveau de qualification intermédiaire entre celui des ouvriers et celui des techniciens) que des syndicats de salariés (Campinos-Dubernet, 1995 ; Pillet, 1995).

³⁵ Loi d’orientation n° 89-486 du 10 juillet 1989, *J.O.* du 14 juillet 1989.

toutefois hautement ambiguë : la machine scolaire semble hésiter entre une politique de qualification réservée aux plus faibles scolairement et une politique d’insertion professionnelle élargie.

Le dispositif d’insertion de l’Éducation nationale a été impulsé par l’ordonnance de 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale³⁶ qui fixait au système de formation initiale l’objectif de reprendre en stage 50% des jeunes relevant de mesures spécifiques d’insertion. En 1986, le Dispositif d’Insertion des Jeunes de l’Éducation Nationale (DIJEN) est conçu à l’intention des élèves qui s’apprêtent à quitter le système scolaire avec un niveau de formation inférieur au baccalauréat. Si le niveau de formation plafond fixé est assez élevé dans les textes, le DIJEN s’est concentré sur les élèves du collège et ceux des lycées professionnels (Piozin, 1996)³⁷.

La tension autour du niveau scolaire est exacerbée d’abord par la Loi d’orientation sur l’éducation de 1989 dans laquelle l’insertion dans la vie sociale et professionnelle est fixée comme objectif pour l’ensemble des sortants du système scolaire (et pas seulement pour les plus faibles scolairement) puis surtout en 1993 puisque la loi quinquennale du 20 décembre 1993³⁸ dans son article 54 stipule que tout élève doit pouvoir disposer, avant la sortie du système scolaire, d’une formation professionnelle lui permettant de s’insérer sur le marché du travail. La loi quinquennale oblige l’Éducation nationale à fournir une formation professionnelle de niveaux V, IV ou III aux sortants potentiels. Elle remet donc en cause la stricte hiérarchie des niveaux. Le ministère rappelle à plusieurs reprises cette nécessité d’étendre le souci d’insertion à l’ensemble des sortants, notamment dans la circulaire du 10 mai 1996³⁹ qui précise : *« L’insertion professionnelle des jeunes constitue une priorité nationale majeure. Il incombe au système éducatif d’améliorer la préparation de tous les jeunes, quel que soit le cursus scolaire suivi, à leur entrée dans le monde professionnel, en leur permettant d’accéder à la qualification et en assurant un accompagnement personnalisé »*.

Est ainsi affichée, selon Éric Piozin, *« la globalité de la mission d’insertion de l’Éducation nationale qui s’adresse à l’ensemble des jeunes, diplômés ou non, en difficulté scolaire ou non [...] en formation professionnelle, technologique ou générale »* (ibid., p. 70). Et ce dernier, membre de la Direction des lycées et collèges au ministère, d’ajouter : *« même si les actions menées en faveur des élèves en situation d’échec scolaire doivent être privilégiées »* (ibid.)⁴⁰. Cette dernière citation démontre les tensions sensibles au sein de l’appareil scolaire sur la valeur accordée à la formation professionnelle.

³⁶ Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982, *J.O.* du 28 mars 1982.

³⁷ Les actions qui constituent le DIJEN puis la Mission Générale d’Insertion (MGI) de l’Éducation nationale seront détaillées dans le chapitre 10.

³⁸ Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l’emploi et à la formation professionnelle, *J.O.* du 21 décembre 1993.

³⁹ Circulaire n° 96-134 du 10 mai 1996, *B.O.* n° 20 du 20 mai 1996. Cette circulaire installe la MGI.

⁴⁰ Cette tension sur les référents se ressent à tous les niveaux de l’action : lors d’un entretien, un directeur de Centre d’Information et d’Orientation expliquait que la mission d’insertion dans son département avait permis de créer quatre CAP d’insertion (et seulement ceux-là) : *« on a créé ces CAP d’insertion qui leur permettent quand même d’atteindre un niveau V. Une mission d’insertion pour l’Éducation nationale c’est un niveau V minimum CAP, BEP. C’est ça l’insertion, traduction Éducation nationale. C’est pas le même sens...insertion ministère du Travail, c’est emploi. L’Éducation Nationale, elle, ne se situe pas en termes d’emploi, elle se situe en termes de formation minimum. Il faut amener les jeunes à un niveau V minimum. Donc on a 4 CAP »* [directeur CIO, zone R]. Si ce directeur insiste sur ce qui différencie sa vision (ou celle dont il est le représentant) de celle du ministère du Travail, à savoir la formation plutôt que l’emploi, il lui paraît totalement naturel d’assimiler la mission d’insertion à l’action envers les exclus du système scolaire.

Après avoir montré la double politique scolaire de discrimination positive, éducative d’un côté et professionnelle de l’autre, nous montrons que les tensions déjà sensibles dans les politiques de « qualification » de l’Éducation nationale sont exacerbées dans les politiques de formation professionnelle *post-scolaires*. En effet, ces dernières échappent au ministère de l’éducation nationale. Se développent en leur sein des logiques potentiellement éloignées de la discrimination positive de préjudice scolaire.

2.2.3. Le « jeune sans qualification » dans les politiques de formation professionnelle post-scolaires : les ambiguïtés du ciblage

Les inégalités de niveau de formation ne sont justes que dans la mesure où elles correspondent en effet à des inégalités de talents (qui sont acceptées dans le système scolaire) ou des inégalités d’effort fondant la hiérarchie méritocratique. Or, il n’en est rien : le lien entre différence de talents et position dans la hiérarchie scolaire est remis en cause puisqu’on reproche à l’école de donner le primat aux « dons » liés à un fort capital culturel alors que les compétences techniques sont dévalorisées. Ce poids des origines sociales dont l’individu n’est pas responsable⁴¹ apparaît de fait comme injuste. Les politiques de discrimination positive post-scolaires sont donc des politiques de réparation qui visent à assurer une égalité des chances réelles au sein du système de formation (initiale et continue)⁴². Considérées dans le seul champ de la formation continue, elles apparaissent comme des politiques redistributives de discrimination positive (« donner plus à ceux qui en ont le plus besoin ») ; mais dans la perspective de l’éducation permanente, elles ne sont qu’une juste égalité. C’est ce que nous avons appelé une politique de discrimination positive de *préjudice*.

Cependant la volonté redistributive bute sur la définition de la qualification : qualification « scolaire » ou qualification « métier ». Quatre dispositifs de formation professionnelle sont analysés de ce point de vue : les stages de formation alternée mis en place sur la base du rapport de Bertrand Schwartz (1982), les missions « Nouvelles Qualifications » menées à l’initiative de ce dernier dès 1983, les contrats de formation en alternance qui sont le fruit de la négociation collective (1984), et le crédit-formation individualisé (1989).

Les efforts de Bertrand Schwartz (1981) sont tournés vers la recherche d’un compromis entre la nécessité de corriger les inégalités sociales transformées en inégalités scolaires en appliquant la « politique de qualification » prioritairement aux jeunes en échec scolaire, et une vision plus économique de la qualification professionnelle, comme complément de la formation initiale mais devant s’en distinguer dans ses objectifs. Les contrats en alternance créés par la « loi négociée » de 1984 interprètent la notion de qualification comme une remise en cause partielle de la formation délivrée par l’école. Se joue à travers ce ciblage la question de la reconnaissance sociale de la qualification dans les entreprises. Enfin, par la formation en alternance, les partenaires sociaux et le ministère du Travail qui soutient cette dynamique, installent une nette séparation entre les objectifs d’une discrimination positive de l’ordre scolaire et ceux de l’insertion des jeunes sans qualification.

⁴¹ Les égalitaristes radicaux nomment ce type d’inégalités « *brute bad luck* » opposés aux inégalités résultant de choix (« *option bad luck* ») (Dworkin, 1981).

⁴² Ce lien entre la légitimité de l’ordre socio-économique et égalité des chances dans les processus de distribution des statuts et des positions est clairement à l’origine de la démarche de Bertrand Schwartz lorsqu’il dit, en toute première page de son livre *Moderniser sans exclure*, : « Depuis trente-cinq ans, toutes les actions que j’ai menées ont été soutenues par cette visée sociale : réduire l’inégalité des chances. Parce que si l’égalité des chances n’existe pas - et l’admettant je suis plus pragmatiste qu’idéliste - je ne puis me faire aux inégalités telles qu’elles existent, aux injustices qu’elles entraînent » (1994, p. 7).

L’alternance peut être considérée par certains acteurs sociaux comme un moyen de développer un système de formation concurrent à celui de l’Éducation nationale.

Les compromis du rapport Schwartz : entre qualification « scolaire » et qualification « métier »

Bertrand Schwartz dans son rapport de 1981 met les jeunes sans qualification et les jeunes sans diplôme sur le même plan, puisant dans les sources de l’INSEE qui ne connaissent que le dernier diplôme obtenu. S’attaquant en priorité au chômage des jeunes de 16 à 18 ans, Schwartz préconise de fixer la qualification de niveau V (qualification de base) comme objectif. Le public cible n’a pas achevé une formation générale ou professionnelle ; il est sorti de CPPN (Classe Préprofessionnelle de Niveau), de CPA (Classe Préparatoire à l’Apprentissage), ou encore de l’enseignement général en cours de scolarité ; enfin, il est issu des catégories sociales les plus défavorisés [Schwartz, 1981, p. 36]. Pour les 16-18 ans, il demande de plus à ce que les « contrats de qualification professionnelle et sociale »⁴³ soient signés en priorité avec les jeunes les plus défavorisés sans préciser ce que cette catégorie recouvre.

Mais le problème des 18-21 ans, plus scolarisés, ne lui semble pas moins urgent : à terme, les jeunes demandeurs d’emploi doivent pouvoir se voir proposer des « contrats de qualification professionnelle et sociale » à différents niveaux de formation. Pour ceux qui sortent des classes de première et de terminale sans baccalauréat, il leur sera proposé soit de retourner dans l’enseignement technique, soit un contrat de qualification professionnelle et sociale au niveau du Baccalauréat technologique (niveau IV). Les étudiants qui abandonnent leurs études au milieu du premier cycle universitaire doivent se voir proposer soit de rentrer dans un IUT (Institut Universitaire de Technologie) dans la filière normale, soit de préparer le Diplôme Universitaire de Technologie (DUT) en alternance par ce même type de contrat de niveau III.

Pour Bertrand Schwartz, la qualification est donc bien un problème qui concerne *a priori* l’ensemble des niveaux de formation. La demande du monde économique d’une meilleure adéquation de la formation à l’emploi est ici prise au sérieux par une réponse en termes de professionnalisation des individus. Il s’agit de qualifier par niveau de formation et non pas de restreindre la nécessité de qualification aux seuls bas niveaux de formation, aux exclus de l’école. C’est moins le niveau de formation qui est visé que sa nature. L’alternance comme principe original de construction de la qualification professionnelle est un principe généralisable, même s’il acquiert pour les jeunes de bas niveau scolaire une vertu pédagogique.

Cependant B. Schwartz est soucieux de donner un caractère redistributif au dispositif et d’y intégrer la problématique de la démocratie scolaire ; c’est le sens du principe de priorité et du postulat de l’appel d’air.

Le principe de priorité place les individus dans un ordre convenu au sein d’une file d’attente. La priorité n’est pas « excluante », c’est-à-dire que le ciblage ne nécessite pas l’exclusion d’une autre population pour être efficient. Tous les individus ont un droit théorique d’accès à la mesure mais ils ont un ordre de passage. Le placement du curseur dans

⁴³ La formule des « contrats » qu’il propose ne doit pas être confondue avec celle des contrats en alternance que nous présentons ci-après. En effet, il ne s’agit pas pour lui d’un contrat de travail mais d’un « contrat de formation » qui donnerait au jeune le statut de stagiaire de la formation professionnelle et non celui de salarié. Il devait être signé entre le jeune et les organismes accueil, d’information et d’orientation des jeunes. C’est pourquoi la traduction institutionnelle de cette proposition donne naissance aux stages de formation alternée.

la file d’attente évolue au gré des ressources à allouer. Pour les mesures d’insertion (les « contrats de qualification sociale et professionnelle »), B. Schwartz propose trois priorités territoriales, trois priorités en termes de publics et deux priorités sectorielles. Chaque type de priorité cherche à concilier justice sociale et efficacité économique. Ainsi sont ciblés des jeunes particulièrement défavorisés et d’autres proches de l’objectif, *i.e.* le diplôme professionnel. Les priorités territoriales sont d’un côté, les zones urbaines à taux de chômage particulièrement élevé et les zones rurales en voie de désertification et de l’autre, les bassins industriels en voie de restructuration. De même, les publics prioritaires sont d’un côté, les jeunes femmes (particulièrement frappées par le chômage) et les « *jeunes qui ont les plus bas niveaux scolaires (en particulier les jeunes migrants de la deuxième génération)* », et de l’autre, « *les jeunes qui sont les plus proches d’une qualification professionnelle (à qui il suffit de peu de temps pour l’acquérir)* » (*ibid.*, pp. 82-83). Enfin, les priorités sectorielles : les secteurs en restructuration pour assurer le maintien de l’emploi et « *en même temps* » les secteurs de pointe, utilisateurs de nouvelles qualifications et/ou créateurs. Schwartz manie donc une dialectique qu’il sait fragile entre justice sociale et efficacité économique. Ces priorités, dit-il, « *assument des contradictions apparentes* » (*ibid.*). Mais pour lui, « *si le critère de l’échec scolaire, social et familial, est important, il n’est pas moins important, pour des raisons de développement économique*⁴⁴, *de former en priorité les jeunes qui sont proches d’une qualification, et/ou d’autres qui peuvent rapidement atteindre des qualifications de pointe* » (*ibid.*). Ainsi distingue-t-il clairement dans ces cibles, celles qui relèvent du souci de justice sociale, de compensation et celles qui permettent de relancer la machine économique au plus vite.

La second instrument du maintien de principe de justice sociale repose sur un postulat qui n’est qu’évoqué dans le rapport mais qui va abondamment être mobilisé dans les justifications de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix⁴⁵. La proposition consistant à dégager des ressources pour proposer des mesures de niveau supérieur au niveau V ne peut être considérée comme juste socialement que si elle est intégrée à une vision du marché du travail mettant en concurrence les jeunes sortants à différents niveaux de formation. Cette vision du marché du travail est justement autorisée et construite par les outils mettant en correspondance les niveaux de formation et les niveaux de qualification des emplois. La thématique du déclassement à l’embauche nourrit la théorie de la reproduction (Bourdieu, 1978) qui y voit un moment de la transformation de la structure sociale ; elle est aussi au cœur de l’étude de la relation formation-emploi car elle témoigne de la faible capacité du système éducatif à produire de « bons » diplômes. Le constat est donc ancien et précède le développement de politiques de l’emploi générationnelle (Affichard, 1981, Coëffic, 1986). Comme le souligne Joëlle Affichard « *les travaux préparatoires au VIIe Plan [...] avaient attiré, avant 1976, l’attention sur un phénomène nouveau : avant même que se fassent sentir les effets de la crise et économique et du développement du chômage, la période de pénurie en main d’œuvre qualifiée était révolue. L’entrée des jeunes dans la vie active allait être de plus en plus souvent marquée par les difficultés à trouver un emploi de niveau correspondant à la formation reçue* » (Affichard, 1981, p. 7). Les Bilans formation-emploi de l’INSEE, en produisant des mesures du « déclassement », réactivent cette thématique.

L’objectif de la création des contrats de qualification technologique et universitaire est donc de permettre un déplacement vers le haut et vers l’emploi de l’ensemble de la hiérarchie des niveaux de formation :

« De telles dispositions auraient en effet sur le fonctionnement du marché de l’emploi, où ces jeunes occupent souvent des emplois non qualifiés ou faiblement qualifiés, au détriment des jeunes plus défavorisés qui s’en voient

⁴⁴ Souligné par nos soins.

⁴⁵ C’est pourquoi nous reviendrons plus amplement sur ce principe dans le chapitre 7.

écartés. C’est le phénomène de concurrence entre les jeunes, que les analystes de l’emploi mettent actuellement en évidence » [Schwartz, 1981, p. 75].

Comment le rapport de Bertrand Schwartz est-il traduit dans les actions concrètes de 1982 ?

Le premier train de mesures prend la forme des stages de formation en alternance, d’abord pour les 16-18 ans⁴⁶, puis étendus aux 18-21 ans⁴⁷ et enfin aux 21-25 ans⁴⁸. Les jeunes bénéficiaires de ces mesures sont les jeunes sans emploi et sans qualification professionnelle c’est-à-dire les jeunes qui d’un point de vue statistique présentent bien les chances les moins élevées de trouver un emploi. Si toutes les mesures se réfèrent bien à l’absence de qualification professionnelle reconnue comme critère premier de ciblage, sans mention du niveau, la distinction entre stage d’insertion et stage de qualification introduit bien une différenciation des publics en termes d’échec scolaire et de difficultés sociales. Les jeunes en échec scolaire et les jeunes défavorisés sur un plan social constituent le public cible des stages d’insertion uniquement. En revanche les stages de qualification concernent un public plus large.

Tableau 3. Les stages de formation alternée des jeunes (1982-1989)

	Stage d’Orientation Approfondie (SAO)	Stage d’insertion	Stage de qualification
Entrée en vigueur	Mars 1982	Mars 1982	Mars 1982
Objectifs	Aider les jeunes sortis du système scolaire à préciser leur projet d’orientation professionnelle et sociale	Amener le jeune à se donner un projet de vie professionnelle et sociale lui permettant d’accéder à une formation professionnelle.	Permettre l’accès à une qualification reconnue par un diplôme, un titre homologué ou une convention collective.
Bénéficiaires	Jeunes sans emploi et sans qualification professionnelle reconnue qui rencontrent des difficultés particulières à élaborer un projet d’insertion professionnelle et sociale	Jeunes sans emploi et sans qualification professionnelle reconnue qui rencontrent des difficultés particulières d’insertion, de réinsertion professionnelle liée à : Une situation d’échec scolaire et l’absence de projet construit d’insertion Des difficultés personnelles d’être et d’agir liées à l’immaturité affective et/ou des défaillances de l’environnement Une situation sociale difficile	Jeunes sans emploi et sans qualification professionnelle reconnue

⁴⁶ Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982, *J.O.* du 28 mars 1982.

⁴⁷ Circulaire du ministère de la formation professionnelle n° 82-9711 du 30 septembre 1982, non parue au *Journal Officiel*.

⁴⁸ Circulaire du ministère de la formation professionnelle n° 98325 du 12 juillet 1984, non parue au *Journal Officiel*.

Les missions Nouvelles Qualifications

La volonté de concilier l’objectif d’égalité des chances et d’efficacité économique portée par Bertrand Schwartz a trouvé là sa traduction peut-être la plus accomplie (Schwartz, 1994, pp. 96-142). En créant de nouveaux diplômes, il pensait possible d’impulser des transformations et une modernisation de l’appareil productif à partir du système de formation : *« N’étais-je pas tout simplement en train de casser le rapport traditionnel emploi/formation ? En effet : dépassant ce cadre traditionnel, pour moi nécessaire, entre la définition des emplois et l’organisation du travail retenue (un emploi ne pouvant se concevoir « en soi », mais seulement à l’intérieur d’une organisation donnée), et je prévoyais également la possibilité (jusqu’alors impensable) que la formation influence le couple qualification/organisation »* (ibid., p. 107). En les créant au plus bas niveau, il associe à cette capacité modernisatrice le sort des jeunes exclus du système scolaire. Une logique de l’offre (la formation comme moteur de l’accroissement de la compétitivité) s’articule une fois encore à un impératif de justice sociale pour faire en sorte que la création d’emploi s’opère au profit des plus en difficulté. Il rompt implicitement avec le compromis de 1981 qui séparaient les jeunes contribuant directement au développement économique et ceux qui, de bas niveau scolaire, doivent se contenter d’être aidés pour eux-mêmes, du fait de leurs difficultés.

Le contenu de la formation doit se préciser au cours de l’alternance en entreprise qui permettrait de définir les compétences nécessaires en situation de travail (et non par tâches), la formation venant enrichir à son tour la qualification du poste. L’alternance courte est un bon moyen pour articuler de manière dynamique savoirs abstraits et savoirs pratiques. La mise en situation de travail crée chez l’individu des questionnements inédits et des demandes pour des savoirs théoriques, le rendant ainsi acteur de sa formation.

L’action auprès des employeurs et de l’organisation productive est censée modifier la demande de travail en termes de niveau de formation attendu pour un poste. La mise à l’essai de jeunes sans qualification dans les entreprises peut aussi permettre de rééquilibrer le jugement en mettant en lumière des compétences dans l’interaction, qui resteraient invisibles sinon.

Cette opération dont les premières expériences se sont déroulées entre 1983 et 1985 seront relancées au sein d’une mission nationale sous l’impulsion de Michel Delebarre et Jean-Pierre Soisson, ministres du Travail entre 1988 et 1992⁴⁹. Ces expériences n’ont cependant concerné qu’un nombre relativement faible de jeunes, étant donné leur caractère expérimental : 3000 jeunes ont bénéficié des actions Nouvelles Qualifications sur toute la durée du programme contre près de 400 000 stages de qualification⁵⁰.

Les contrats de formation en alternance : la qualification comme mise au travail

Les contrats en alternance ainsi que le Stage d’Initiation à la Vie Professionnelle (SIVP) sont le produit d’un accord interprofessionnel du 26 octobre 1983. Cet accord interprofessionnel a été traduit dans la loi du 24 février 1984 au terme d’un véritable bras de fer entre les partenaires sociaux (essentiellement les syndicats patronaux et la CFDT) et le gouvernement. Les mesures issues de l’accord interprofessionnel sont au nombre de trois : les contrats de qualification, les contrats d’adaptation et les SIVP.

Le plus important d’entre ces contrats tant par la masse de contrats signés que par ses ambitions est le contrat de qualification. Destiné à favoriser l’acquisition d’une qualification professionnelle pour des jeunes âgés de 16 à 25 ans, il concerne formellement deux catégories

⁴⁹ La mission est dissoute en octobre 1993 par le gouvernement d’Édouard Balladur élu la même année.

⁵⁰ Source : CGP (1992, p. 107).

de bénéficiaires : les jeunes *sans qualification* d’une part et les jeunes « *pourvus d’une qualification ne pouvant les conduire à un emploi et particulièrement ceux qui sont depuis longtemps en attente d’un emploi* »⁵¹. Cette définition étant assez floue, le ministère du Travail sera amené à la préciser par la suite [Voir Tableau 4].

Tableau 4. Les jeunes bénéficiaires du contrat de qualification depuis 1996⁵²

Les jeunes de 16 à 25 ans sans qualification	Les jeunes de 16 à 25 ans qualifiés mais sans emploi
<p>Jeunes n’ayant pas acquis de qualification technologique ou professionnelle et qui sont donc dépourvus de tout diplôme de l’enseignement professionnel ou de l’enseignement supérieur à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ jeunes sortis du premier cycle de l’enseignement secondaire ; ✍ jeunes ayant suivi un enseignement professionnel dont ils sont sortis sans diplôme ; ✍ jeunes sortis des seconds cycles généraux ou technologiques qu’ils aient ou non obtenus un baccalauréat général ou technologique ; ✍ jeunes sortis d’une filière de l’enseignement supérieur au baccalauréat. 	<p>Jeunes titulaires d’un diplôme de niveau V : CAP, BEP : éligibles de plein droit ;</p> <p>Jeunes titulaires d’un diplôme du premier ou du deuxième cycle de l’enseignement supérieur général : sont éligibles à des contrats de qualification à la condition que ceux-là ne visent pas à leur permettre de poursuivre leur formation initiale ;</p> <p>Jeunes admis à titre dérogatoire : les jeunes titulaires d’un brevet de technicien ou d’un DUT, d’un diplôme de l’enseignement professionnel de niveau IV ou III (baccalauréat professionnel, BTS), d’un diplôme de l’enseignement supérieur général ou bien d’un titre équivalent disposent d’une qualification professionnelle et ne peuvent accéder à un contrat de qualification sauf sur dérogation et ce pour un an. Les cas suivants sont prévus dans la loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ lorsqu’ils sont confrontés à des difficultés réelles d’accès à l’emploi. L’accès au Contrat de Qualification (CQ) peut être justifié par la situation de l’intéressé et son parcours antérieur : interruption effective du cursus de formation initiale, nature des emplois occupés, ancienneté dans le chômage... ✍ lorsque l’objectif du contrat est de leur permettre d’accéder à certaines qualifications complémentaires susceptibles d’améliorer leur insertion professionnelle à savoir l’acquisition d’un certificat de qualification professionnelle établi par la commission paritaire de l’emploi de la branche considérée dans la mesure où un complément de formation se révèle nécessaire pour occuper l’emploi proposé, eu égard aux caractéristiques de celui-ci au diplôme du jeune ; ou l’acquisition d’une formation complémentaire à caractère interprofessionnel (ne pouvant pas être préparée par l’apprentissage) destinée à améliorer la qualification de l’encadrement des petites et moyennes entreprises, à condition que cette qualification figure sur une liste établie par le comité paritaire national de la formation professionnelle⁵³

⁵¹ Circulaire du 1^{er} octobre 1984 relative aux formations en alternance des jeunes en vue de leur insertion professionnelle (cadre général), *J.O.* du 17 octobre 1984.

⁵² Code du travail, article R, 981-1, alinéa 1^{er} et circulaire n° 96-7 du 29 mars 1996, *B.O.T.R.* n° 96/8 du 5 mai 1996.

⁵³ Les critères de la circulaire du 29 mars 1996 ne sont pas limitatifs. D’autres, tels que le handicap, des difficultés particulières constatées sur le marché du travail local pour les qualifications concernées ou encore la nécessité d’une réorientation peuvent être pris en compte.

La définition de la qualification que se donnent les partenaires du marché du travail se démarque là aussi très sensiblement de celle véhiculée par les «niveaux de formation» de l’Éducation nationale. De même, les contrats de qualification n’ont pas pour seul objectif l’acquisition d’un diplôme de l’Éducation nationale, ni même d’un titre homologué par le ministère du Travail. Ils introduisent une innovation en ouvrant la voie à d’autres formes de certification : attestation de qualification reconnue dans les classifications des conventions collectives de branches, l’attestation ou le Certificat de Qualification Professionnelle (CQP) figurant sur la liste des Commissions Paritaires Nationale pour l’Emploi (CPNE).

La définition des cibles et des objectifs met en jeu la reconnaissance sociale des diplômes de l’Éducation nationale dans l’entreprise. Une qualification «reconnue» est une qualification qui est identifiée conventionnellement comme donnant au travailleur l’accès à un certain nombre de droits et à une place dans l’organisation sociale de l’entreprise. La reconnaissance des qualifications se traduit dans les modes de gestion de la main d’œuvre au moment de l’embauche et plus généralement par la place qui leur est accordée dans les conventions collectives de branche. Dans la manière dont elles prennent en compte les diplômes de l’Éducation nationale, les titres homologués du ministère du Travail, ou encore les CQP, les conventions collectives révèlent la valeur accordée à la formation des individus porteurs de qualification par les branches professionnelles.

Les acteurs sociaux affichent par ces contrats de qualification une forme de défiance par rapport à la hiérarchie des diplômes établie par l’Éducation nationale. Les contrats en alternance contribuent à la transformation des conditions d’acquisition de la qualification, transformation qui touche les sortants à tous les niveaux de formation. L’ordonnance du ministère du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle du 16 juillet 1986⁵⁴, confortée par le décret du 16 février 1988⁵⁵, donne ainsi la possibilité aux branches professionnelles de développer leur propre certification dans le cadre des contrats de qualification. La procédure de certification introduite par les contrats de qualification place les CPNE des branches professionnelles au cœur du processus de rénovation des modes de qualification de la main d’œuvre juvénile. Cette brèche ouverte dans ce qui était considéré comme un monopole d’État, à savoir la certification, a pu être ressenti comme une remise en cause des diplômes et des titres étatiques. L’offensive de la très puissante Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (UIMM) en matière de création de CQP s’inscrit très exactement dans cette prise de distance par rapport à l’enseignement de formation initiale (Veneau, Charraud, Personnaz, 1999)⁵⁶. Cette distance se traduit aussi dans la définition des cibles.

Dans le ciblage des contrats de qualification, les jeunes sans qualification sont assimilés aux jeunes sans formation professionnelle de telle sorte que la hiérarchie des niveaux de formation s’en trouve largement bousculée. Les jeunes sans qualification au sens du ministère du Travail et des partenaires sociaux peuvent ainsi être détenteurs d’un diplôme,

⁵⁴ Ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 relative à l’emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans, J.O. du 17 juillet 1986.

⁵⁵ Décret n° 88-148 du 10 février 1988 modifiant les art. R 980.3 et R 980.4 du Code du Travail et relatif aux contrats de qualification, J.O. du 16 février 1988.

⁵⁶ L’appui donné par l’UIMM à la réforme de l’apprentissage en 1987 corrobore ces observations. En effet, cette réforme élargit le champ des diplômes pouvant être préparés par l’apprentissage : brevet professionnel, baccalauréat professionnel, Brevet de Technicien Supérieur (BTS), diplôme d’ingénieur, etc. Selon Éric Verdier, la construction d’une véritable filière d’apprentissage a pu être vue « *comme le moyen de construire un système de formation concurrent de celui de l’Éducation nationale* » (Verdier, 1995, p. 25). Cf. Loi ordinaire 87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre 1^{er} du Code du travail et relative à l’apprentissage, J.O. du 24 juillet 1987.

ce qui n’est pas le cas des jeunes de niveaux VI et Vbis qui sont « sans diplôme ni qualification ». Les baccalauréats généraux ou technologiques sont compris dans les jeunes sans qualification. Comme le martèle Michel Tissier, secrétaire confédéral de la CFDT lors du vote de la loi de 1984, les contrats de formation en alternance sont l’occasion de réaffirmer que *« beaucoup des composantes [de la qualification] ne peuvent s’acquérir en dehors de l’expérience directe, en vraie grandeur, insérée dans un collectif de travail »* (*Actualités de la formation permanente*, 1984, p. 64). La logique de ces contrats de qualification ne peut donc être celle de la discrimination positive scolaire mais celle de la construction autonome de la qualification par rapport aux processus d’acquisition des savoir-faire propres à l’École.

Ce conflit sur le sens à donner à la qualification rejaillit sur la question de l’âge plancher pour l’entrée dans un contrat en alternance. Les signataires de l’accord prévoient que ces contrats soient accessibles dès la fin de l’âge de la scolarité obligatoire, à savoir 16 ans. Le gouvernement s’y oppose, au motif déjà esquissé dans le rapport Schwartz que l’on doit tendre vers une scolarité obligatoire jusqu’à 18 ans. La prolongation de la scolarité jusqu’à 18 ans signifierait une internalisation complète de l’objectif de qualification par l’école, c’est-à-dire que la responsabilité de la formation incomberait entièrement au système scolaire. Le gouvernement ne reculera pas sur ce point, du moins jusqu’à ce que la droite accède au pouvoir en 1986. Les trois mesures sont alors élargies aux jeunes de 16 à 18 ans.

Le second type de contrats, le contrat d’adaptation, s’adresse quant à lui à des jeunes demandeurs d’emploi de 16 à 25 ans susceptibles d’occuper rapidement un poste de travail sous réserve qu’une formation complémentaire leur soit apportée, *« parce qu’il y a nécessairement un décalage entre la qualification que peut produire l’école qui doit mettre l’accent sur les capacités-clés et les compétences précises requises pour un poste de travail donné dans une entreprise dont l’organisation est spécifique »* (*ibid.*). Il bénéficie donc en premier lieu aux jeunes ayant déjà une qualification⁵⁷. Il n’y a pas de niveau de qualification plafond qui fixe une limite quelconque aux embauches des employeurs. Il en sera de même pour le contrat d’orientation entré en vigueur en 1992 qui identifie un problème transversal à l’ensemble des niveaux de qualification. Il n’a donc pas vocation à redistribuer les chances entre les jeunes sortants du système scolaire mais à résoudre un problème d’orientation professionnelle.

Enfin, les SIVP, supprimés en 1989 par souci de « moralisation » des mesures, ont été l’objet de toutes les controverses car ils ne proposaient aucune contrepartie de formation⁵⁸. Le repère essentiel du ciblage n’est pas la qualification mais le gouvernement a voulu en faire bénéficier « en priorité » *« les demandeurs d’emploi [...] qui ne peuvent pas accéder directement à une formation qualifiante ou à un emploi, confrontés depuis plusieurs mois à une situation de chômage »*. La formulation varie toutefois : dans la même circulaire d’application, il est question des *« primo-demandeurs d’emploi de faible niveau de formation ainsi qu’à des jeunes n’ayant occupé que des emplois précaires ou de courte durée et appelés à se réorienter professionnellement après une inactivité prolongée »*⁵⁹. En 1989, le gouvernement demande aux partenaires sociaux de s’entendre sur un reciblage des SIVP afin

⁵⁷ Circulaire du 1^{er} octobre 1984 relative aux formations en alternance des jeunes en vue de leur insertion professionnelle, *J.O.* du 17 octobre 1984; Circulaire CDE/DFP n° 92-23 du 1^{er} juin 1992.

⁵⁸ Les syndicats CGT et FEN ont, pour cette raison, refusé en 1984 de signer l’accord interprofessionnel qui forme la base négociée de la loi.

⁵⁹ Circulaire n° 4 du 28 novembre 1984, *J.O.* du 1^{er} décembre 1984.

que ce stage s’adresse prioritairement aux jeunes primo-demandeurs sans diplôme et en tout état de cause sans expérience professionnelle⁶⁰.

Le Crédit-formation individualisé (CFI) relevant pourtant du domaine de la formation post-scolaire se démarque de la logique des contrats de formation en alternance. Il s’inscrit dans la continuité de la problématique des injustices scolaires en offrant une seconde chance par la voie de la formation continue.

Le crédit-formation : « seconde chance » et discrimination positive post-scolaire

Le crédit-formation est une idée ancienne au sein du courant de l’éducation permanente. Il s’agit d’offrir un parcours de formation indemnisé au sein du système de FPC à des individus sortis prématurément du système scolaire, sur la base d’un droit.

Le crédit-formation est fondé sur le principe de la «seconde chance » qui va au-delà de la discrimination positive de préjudice puisque cette deuxième chance appelle un aménagement permanent du dispositif de FPC. Autour de la FPC, se structurent en effet des actions visant à favoriser la promotion sociale des travailleurs en leur donnant la possibilité d’accéder à un niveau de qualification qu’ils n’ont pu acquérir lors de leur passage dans l’école⁶¹. L’élévation du niveau de qualification professionnelle des individus répond ainsi au double objectif de justice sociale et d’efficacité économique [voir Encadré 2]. L’éducation des adultes tente de répondre à l’exigence de réversibilité partielle des épreuves.

Encadré 2. Les objectifs de la FPC

Jacques Delors fixait à une politique de formation permanente quatre objectifs : « *Tout d’abord permettre à chaque homme et à chaque femme de faire face aux changements, plus ou moins prévisibles, qui se produisent dans la vie professionnelle. En second lieu, contribuer par la force de cette politique, à la lutte contre l’inégalité des chances. En troisième lieu [...] créer autour de l’éducation nationale un environnement qui soit favorable à son évolution et à sa réforme [...]. Et enfin, en quatrième lieu, permettre à chaque homme et à chaque femme de maîtriser sa vie, c’est-à-dire d’élever son niveau culturel et, selon une formule qui m’est plus personnelle, d’aboutir à une sorte d’autogestion de sa propre existence* » (Delors, *op.cit.*, pp. 31-32).

Ces objectifs, tels qu’ils sont traduits dans la loi, sont de trois ordres⁶² :

- ✍ assurer l’efficacité économique du système productif en permettant l’adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail ;
- ✍ combattre l’exclusion sociale et favoriser la promotion sociale par l’accès aux différents niveaux de qualification professionnelle et en permettant à tout travailleur de suivre une formation visant une qualification professionnelle reconnue. Cette qualification peut être soit un diplôme d’État, soit un titre ou un diplôme spécifique reconnu dans les classifications des conventions collectives nationales de branche, soit enfin un diplôme

⁶⁰ Voir Marie-Josèphe Sublet, rapport au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle, n° 911, annexe au procès verbal de la séance du 11 octobre 1989.

⁶¹ La FPC était alors destinée à accélérer un mouvement de mobilité inter-catégorielle déjà relativement élevé (Maurice, Sellier, Silvestre, 1982). En fait, la mise en œuvre de la loi de 1971 n’a pas particulièrement favorisé la mobilité. La dynamique s’est plutôt tarie dans les années soixante-dix et le recours à la formation n’explique que marginalement les mobilités (Dubar, Gadéa, *op. cit.*).

⁶² Cf. articles L900-1 et L 900-3 du code du travail.

spécifique établi par les commissions paritaires nationales de l’emploi des branches professionnelles ;

✍️ promouvoir le développement culturel par l’accès des travailleurs aux différents niveaux de la culture.

L’idée d’un crédit-formation est présente dans *Une autre école* : « il faut que le crédit soit d’autant plus élevé que l’on est sorti plus tôt de l’école, il faut que tous les enfants à la naissance aient le même « droit total à l’éducation » » (p. 153). La formation post-scolaire s’inscrit ici dans une volonté d’égalisation des chances de promotion par une stratégie quantitative (sous la forme d’années de formation). Le principe consiste à substituer aux dix ans d’éducation obligatoire un capital plus important qui n’aurait pas obligation à être utilisé en formation initiale. En effet, si les élèves les plus favorisés socialement usent du service public éducatif (gratuit) jusqu’à des niveaux de formation poussés, ceux qui sortent à 16 ans, peuvent au mieux avoir un CAP. L’investissement collectif et dépersonnalisé est donc particulièrement injuste.

Dans son rapport de 1981, Bertrand Schwartz réitère sa proposition de création d’un « droit individuel à l’éducation permanente qui soit l’expression de l’initiative des citoyens » (Schwartz, 1981b, p. 69). Cette éducation ne se limiterait pas à la formation professionnelle mais, conformément à la philosophie de l’éducation populaire, engloberait la formation générale et la formation culturelle. Seule l’ouverture de ce droit serait à même, selon Bertrand Schwartz, de concrétiser la « seconde chance »⁶³. Ce crédit-éducation permanente à consommer après la sortie de formation initiale est « un capital temps-argent établi sur une base inégalitaire », à savoir que « l’importance de ce crédit varie en raison inverse du nombre d’années d’étude financées par la collectivité ; il est fonction du niveau atteint » (*ibid.*). À la prise en compte des inégalités de scolarité, il propose d’ajouter celle des inégalités des chances entre les sexes : le crédit-éducation permanente devait être renforcé pour les femmes jusqu’à ce que le taux de chômage féminin soit, en valeur relative, égal à celui des hommes (*ibid.*, p. 70).

L’archétype de cette notion de redistribution des chances par la compensation des handicaps scolaires de départ est donnée par le Crédit Formation Individualisé (CFI). Ce dernier, en instaurant le droit à la qualification, prolonge l’objectif scolaire de l’égalité des chances scolaires. La notion d’éducation permanente, plus globale, est abandonnée au profit de la seule formation professionnelle mais le principe d’égalisation des chances demeure. En 1987, Michel Rocard relance la formule dans son livre *Le cœur à l’ouvrage* (1987). Il écrit :

« Le droit à la formation tend à assurer à tous les moyens d’accéder à la qualification et de réussir une insertion culturelle sociale et économique. Le crédit formation doit en être l’instrument principal. Il permettrait à chacun de disposer d’une sorte de créance sur la collectivité qui assure un certain nombre d’années de formation. Ainsi celui qui ferait des études supérieures épuiserait son crédit, tandis que celui qui serait contraint de quitter le système éducatif, dès 16 ou 18 ans, pourrait au moment de son choix, dans son

⁶³ Pour lui, ce crédit d’éducation permanente devait à terme être ouvert à tous les citoyens donc pas seulement aux travailleurs. Les jeunes, compte tenu de l’urgence de la situation, seraient les premiers à en bénéficier mais il devait bien être étendu à toutes les classes d’âge. Le Crédit-formation individualisé sera lui aussi prioritairement destinés aux jeunes sortants pour être dans un second temps ouverts à l’ensemble des citoyens au titre de l’éducation permanente.

parcours de formation, approfondir sa compétence ou en acquérir une nouvelle » (p. 227).

La même année le rapport Bichot du Conseil économique et social⁶⁴ propose d’« attribuer à chaque jeune un droit à la formation qui, s’il n’est pas complètement utilisé au niveau de la formation initiale, pourrait l’être par la suite » dans son chapitre destiné à lutter contre l’inégalité des chances d’insertion professionnelle [Bichot, 1987, p. 18]. La formation est considérée comme un « *capital de connaissance et de savoir-faire* » et il s’agit de redistribuer ce capital entre les jeunes « *qui ont le moins profité du service public d’éducation* » et les « *jeunes les mieux formés* » (*ibid.*). L’égalité d’accès au service public impose une compensation du préjudice subi dans le système de formation initiale par une possibilité de recourir de manière privilégiée à la formation continue.

La loi sur le CFI votée dans la foulée est « naturellement » associé à cet objectif éducatif. Le CFI dans le secteur de la formation professionnelle continue vient donc en complément de la loi d’orientation sur l’éducation pour offrir des possibilités de « rattrapage »⁶⁵ à ceux qui n’auraient pas pu saisir la première chance scolaire. Ce couplage entre la loi d’orientation de 1989 qui relève du domaine éducatif et le crédit-formation dont la mise en œuvre relève du ministère du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle conduit à la diffusion du repère du niveau V comme *niveau minimum de scolarisation* entretenant la confusion entre qualification, formation et éducation. Le lien entre la politique éducative de compensation scolaire et la politique de formation professionnelle est explicite :

« Le crédit-formation doit permettre aux jeunes demandeurs d’emplois sortis de la formation initiale sans avoir obtenu au moins⁶⁶ le CAP ou le BEP, de s’engager dans un parcours de formation personnalisé leur permettant d’obtenir un niveau de qualification professionnelle reconnu, correspondant à celui du CAP, facilitant une insertion professionnelle durable. »⁶⁷

Toutes ces mesures et dispositifs, qu’ils soient placés dans une logique scolaire de réparation ou de seconde chance, ou même de mise au travail des sortants, se définissent néanmoins par rapport au monde de la formation et de ses enjeux. Ils traitent de produits scolaires, les uns pour réparer des formes d’injustice dans le classement scolaire, les autres pour les rendre plus efficaces à leur poste de travail. Un troisième type de ciblage discriminant ne se réfère plus à l’espace des qualifications mais à celui de l’insertion. La discrimination positive est réactivée face à un écart à la norme porteur de risque et non par rapport à des injustices passées.

2.3. Les politiques d’insertion comme politique de lutte contre la sélectivité du chômage : l’émergence du jeune en difficulté

À la fin des années quatre-vingt, l’administration de l’emploi au sein du ministère du Travail prend ses distances par rapport à la justice scolaire redistributive. Les dispositifs d’aide à l’emploi construisent leur propre définition de discrimination positive en fonction

⁶⁴ Bertrand Schwartz y siège à ce moment-là en tant que personnalité qualifiée. Il s’abstient lors du vote.

⁶⁵ Tout comme les examens du secondaire et de l’enseignement supérieur qui réservent toujours la possibilité d’une session d’examen de rattrapage.

⁶⁶ Souligné par nos soins.

⁶⁷ Circulaire du ministère du travail, de l’emploi, et de la formation professionnelle du 29 mai 1989 relative à la mise en œuvre du crédit-formation jeunes, *J.O.* du 11 juillet 1989.

d’une norme interne et longitudinale d’insertion des jeunes. La lutte contre la sélectivité du chômage s’opère par une distribution du chômage plus égalitaire de manière à éviter le chômage de longue durée considéré comme particulièrement destructeur. La position des jeunes dans l’ordre de discrimination positive ne tient plus tant à leur rang à la sortie de la compétition scolaire qu’au risque d’exclusion durable de l’emploi qu’ils présentent au même titre que les adultes. L’objectif de redistribution éducative s’estompe au profit de la lutte contre l’exclusion par la mise en emploi.

2.3.1. Jeunes en difficulté, « noyau dur » : l’écart à la norme d’insertion en emploi

En premier lieu, le CEREQ fait apparaître une norme longitudinale de la bonne insertion. Dès le début des années quatre-vingt, l’ONEVA communique sur la généralisation de la phase d’insertion dans l’emploi stable : l’allongement de la jeunesse dans le domaine du lien formation-emploi est un fait social qui touche toutes les classes de niveau scolaire (voir chapitre 2). Or, toute norme définit mécaniquement des comportements considérés comme des écarts à la norme. Ainsi, l’exclusion de l’emploi ne peut plus se mesurer par rapport à l’écart instantané des taux de chômage mais par rapport à une norme longitudinale d’insertion qui se construit dans l’accumulation statistique. Malgré la variabilité des appellations, les typologies de trajectoires tendent toutes à faire apparaître des « anormaux » de la phase d’insertion.

La mise en lumière des anormaux de l’âge d’insertion

Dès les premiers résultats des enquêtes de cheminement, le CEREQ tente de catégoriser les trajectoires d’insertion avec, en toile de fond, l’hypothèse d’une segmentation des populations. Pour Maréchal et Viney, qui livrent les premiers résultats de l’enquête auprès des sortants de niveau CAP-BEP (1983), la question que soulève l’analyse des trajectoires est la suivante : « *observe-t-on d’un côté une population stable, bien employée et, de l’autre une population instable à l’activité réduite ?* » (*ibid.*, p. 26). En croisant deux indicateurs, nombre d’employeurs et taux d’occupation, ils mettent en lumière cinq types de comportements :

- un groupe limité de jeunes «très stables » qui trouvent rapidement un emploi et le gardent par la suite ;
- les « stables à insertion tardive » sont occupés sur une durée moins longue, mais toujours par un seul employeur ;
- les « jeunes moyennement stables » qui se caractérisent par une durée d’occupation assez large et le fait qu’ils ont connu deux ou trois employeurs sur la période ;
- « le groupe des jeunes instables » ont connu un grand nombre d’employeurs. Leur taux d’occupation peut être variable selon la durée de passage d’un emploi à un autre ;
- enfin, le groupe des « jeunes qui ont peu travaillé » dont l’insertion tardive n’explique que partiellement le faible taux d’occupation. Selon Maréchal et Viney, « *on y retrouve ceux qui reprennent des études, les femmes qui se retirent du marché du travail mais aussi ceux qui rencontrent le plus souvent des difficultés* » (*ibid.*, p. 28).

Finalement, seule une minorité de la cohorte (entre 21% pour les filles et 24,6 % pour les garçons) appartient au « noyau des stables ». Et il serait abusif, selon les auteurs, d’assimiler les changements fréquents d’emplois à de la précarité : « *une partie de la mobilité*

n’est pas une forme de précarisation » (*ibid.*). L’instabilité forme plutôt la norme des trajectoires pour ces niveaux de sortie. Les enquêtes de cheminement fournissent des informations sur le type d’emploi occupé (secteurs, professions). Aussi, les trajectoires de stabilité ou d’instabilité sont-elles rapportées non pas tant aux caractéristiques personnelles des jeunes (pour ce niveau de formation, on ne connaît guère que le sexe des individus) mais aux modes de gestion de la main d’œuvre propres à chaque branche (Clémenceau, Géhin, 1983).

À la fin des années quatre-vingt, le panel des jeunes sortants de l’enseignement secondaire du CEREQ [voir Encadré 4] fournit ensuite les principales informations sur la mise en forme des trajectoires d’exclusion dans la mesure où il intègre l’information sur les mesures d’insertion et qu’il est fondé sur la méthode des calendriers. De plus, il couvre un champ plus large de sortants, du niveau VI au niveau IV. Ce panel met alors en lumière une catégorie de jeunes qui enchaînent les mesures sans que, au bout du compte, celles-ci ne débouchent sur la stabilisation en emploi. Cette catégorie va former dans le jargon politique le « noyau dur » de l’insertion.

Dès les premiers résultats du panel des sortants de 1986 (interrogés en décembre 1987 et juin 1988), Combes et Zilberman (1988) s’évertuent à classer les sortants selon leur trajectoire et font apparaître une catégorie d’ « exclus » marqués par la précarité de leur trajectoire de transition. Ils poursuivent donc le travail de mise en forme de la catégorie des « anormaux de l’insertion ». Ils distinguent en effet cinq types d’individus (*ibid.*, p. 3) :

- les « insérés » qui sont les jeunes en emploi en juin 1988 ayant déclaré au moins une autre situation d’emploi auparavant et n’ayant pas déclaré de chômage. Ils représentent 32 % de la cohorte;
- les « exclus » sont ceux qui, au chômage en juin 1988 ont déclaré au moins une autre situation de chômage auparavant et n’ont pas déclaré d’emploi. C’est une situation qualifiée de « critique » (15 % de la cohorte) ;
- les jeunes « en situation d’attente défavorable » sont au chômage en juin 1988, après une ou plusieurs situations d’attente (10 %) ;
- les jeunes « en situation d’attente favorable » qui correspondent à des insertions encore trop récentes pour être considérées comme solides (15 %);
- les jeunes « en situation d’attente neutres » correspondent à des itinéraires où les situations d’attente (service national ou mesure) ont dominé toute la période (28 %);

La catégorie des exclus est donc construite par rapport à une dominante chômage dans leur trajectoire. Les mesures sont comptabilisées comme des situations d’attente.

La seconde étape de cette construction concerne la prise en compte des mesures dans les trajectoires. À partir du même panel, Zilberman met au jour trois populations : « *une première population qui a résolu d’éventuels problèmes initiaux par un recours mesuré au dispositif pour l’emploi, une autre pour laquelle celui-ci pallie de façon prolongée des obstacles plus profonds devant l’accès à l’emploi et enfin une dernière qui, éprouvant des difficultés plus intenses encore, se trouve en danger d’exclusion du marché du travail malgré un recours fréquent aux mesures jeunes* » (1990, p. 32). La catégorie du noyau dur se précise comme catégorie de jeunes qui résistent à l’efficacité des mesures.

Pour Patrick Werquin, analysant les résultats du panel des sortants de 1989 affirme : « *certains jeunes vivent une alternance régulière entre le chômage et des emplois de courte durée. [...]. Une bonne partie des jeunes alimentent de ce fait un noyau dur du chômage* »

(Werquin, 1996, p. 3). Ce noyau dur s’oppose aux autres jeunes qui « *ont un itinéraire ascendant du type : école, emploi précaire ou même chômage puis mesure qualifiante et enfin emploi. Le recours aux mesures est limité* » (ibid.). Enfin, d’autres « *ont au départ une employabilité plus faible et accèdent principalement aux CES après une période de chômage. Ce type d’itinéraire renvoie presque toujours au chômage* » (ibid.).

Même effort enfin chez Giret et Lopez sur la cohorte des sortants de 1994 (2002, pp. 36-37) : les individus se répartissent dans quatre types de trajectoires à partir de l’analyse des calendriers d’états (chômage, mesures, formation, emplois précaires, emplois stables) : la trajectoire « stabilisation progressive sur CDI » (34% de la cohorte) est caractérisée par l’augmentation progressive du CDI surtout après deux ans de vie active au dépens du CDD ; la seconde trajectoire, plus chaotique, est une trajectoire « chômage et mesures » (30 % de la cohorte). Ces trajectoires commencent par du chômage qui se réduit progressivement au fur et à mesure que les mesures d’aide à l’insertion augmentent. Ces trajectoires mènent pour 30 % d’entre elles au chômage. La troisième trajectoire est un parcours « stabilisation dans l’emploi sur contrat à durée déterminée » qui regroupe 21% des jeunes. Enfin une trajectoire minoritaire enchaîne une mesure puis l’emploi (14 % de la cohorte).

L’autonomisation de la phase d’insertion aboutit à la construction d’indicateurs de l’exclusion spécifiques à cet âge de la vie. Alors que l’ancienneté de chômage est couramment utilisée pour mesurer le degré d’exclusion des « adultes », il est considéré comme non-pertinent dès qu’il s’agit des jeunes.

Des indicateurs d’exclusion propres à l’âge d’insertion

Les enquêtes de cheminement professionnel sur les sortants de l’enseignement secondaire de 1986 donnent lieu à une systématisation de la construction de typologies de trajectoires (Grelet, Pottier, Viney, 1991 ; Pottier, 1992 ; Pottier, Viney, 1992). Si le premier *Bref* de 1991 préfère désigner les trajectoires les plus risquées par le terme de trajectoires « Débouchés étroits et chômage », les articles ultérieurs pour le Séminaire « Mobilité professionnelle et cheminement de longue durée » co-organisé par le CEREQ et le LASMAS entre janvier 1991 et mars 1992 ou encore pour le Colloque *Agir contre le chômage de longue durée* en 1991, abordent de front la question des trajectoires d’exclusion. Pour ce dernier, Pottier et Viney construisent un indicateur simple de « risque d’exclusion de l’emploi » spécifique à cet âge de la vie : un jeune est considéré « à risque d’exclusion de l’emploi » lorsqu’au cours de la troisième année de vie active, il connaît une durée totale de chômage supérieure à trois mois (Pottier, Viney, 1992). L’indicateur de durée cumulée de chômage est préférée à celui d’ancienneté de chômage plus adapté à l’âge adulte.

Les indicateurs utilisés pour qualifier les trajectoires sont affinés par rapport au travail sur les panels. Mais ils sont aussi peu stables. En effet, Pottier et Viney ne s’arrêtent pas au comptage des différents états mais aussi à leur durée. Ainsi trois types de variables sont retenus :

- la durée totale de chômage durant les trois ans et demi d’observation, et la forme de ce chômage (long, court, récurrent ou non) ;
- les statuts de chaque emploi occupé en privilégiant les passages sur contrat à durée indéterminée par rapport aux autres emplois ou mesures jeunes ;
- le nombre d’employeurs en isolant les jeunes qui n’ont connu qu’un employeur voire deux.

Les jeunes en trajectoire d’exclusion sont ceux dont les itinéraires professionnels sont marqués par la précarité, alternant chômage et emplois précaires. Mais une sous-catégorie est

distinguée au sein de cet ensemble. Il s’agit d’ *«une population à la limite de l’exclusion de l’emploi»* (Pottier, 1992, p. 273) ayant passé la majorité de son temps au chômage. Certains parmi ces jeunes (11,3 % de la cohorte) *«ayant plus de deux ans de chômage au cours de la période connaissent une exclusion absolue risquant de conduire à une installation dans le chômage de longue durée»* (ibid.). Les jeunes, toujours à la marge des repères traditionnels du marché du travail, sont en quelque sorte rattrapés par le chômage de longue durée considéré comme le chômage d’exclusion. Les chiffres apparaissent particulièrement alarmants en ce début des années quatre-vingt-dix, puisque selon les chercheurs du CEREQ, *«55,3% des jeunes de [la] cohorte (niveau VI, Vbis, V) s’inscrivent dans une logique d’exclusion absolue ou relative au cours des trois premières années de vie active»* (ibid., p. 274).

La catégorisation des chômeurs des jeunes migre insensiblement de la sphère technique vers la sphère politique grâce à la forte articulation des outils de connaissance et de l’espace politique. Le rapport Bichot déjà (1987) distingue les «transitions rapides», les «transitions lentes» et les «processus d’exclusion» (p. 62).

En 1991, Thierry Mandon dans son rapport sur *L’insertion professionnelle des jeunes* affine la typologie du chômage des jeunes. Il met en lumière quatre «formes spécifiques de chômage» [Mandon, 1991]:

- le chômage de transition concentré sur la période intermédiaire pendant laquelle les jeunes sont primo-demandeurs d’emploi ou retardent l’échéance de la recherche d’emploi par la prolongation des études ; c’est en quelque sorte un chômage de recherche d’emploi.
- le chômage d’adaptation : il résulte d’une inadéquation entre la formation et l’emploi. Il s’agit d’une inadéquation qualitative du profil du jeune qui veut travailler aux exigences des employeurs et d’une inadéquation quantitative dans les mesures où il existe des goulots d’étranglement dans certaines spécialités ou certains métiers ;
- le chômage de résistance (au déclassement) : ce dernier découle de la «logique de l’honneur» dont Philippe d’Iribarne, chercheur au CNRS, a fait la source du «chômage paradoxal» à la française (d’Iribarne, 1990). Ce type de chômage résulte, selon lui, du décalage entre les qualifications exigées à l’embauche par les entreprises et le niveau réel de l’emploi proposé. La peur du déclassement étant un trait culturel, les individus seraient conduits à préférer le chômage à la perte du statut professionnel ou au décalage entre le statut souhaité par le jeune (et sa famille) et celui correspondant à l’emploi disponible. Cette crainte entraîne donc, selon ce rapport, un chômage de résistance ;
- le chômage d’exclusion ou le chômage intégral : ce chômage est le résultat des inégalités des individus devant le risque de chômage. En raison de la spécialisation de l’économie, qui a donné lieu à des phénomènes d’exclusion économique, les probabilités d’accès à l’emploi se sont considérablement réduites pour ceux qui sont sortis sans qualification ou seulement mal formés. Un engrenage fatidique du chômage de longue durée s’enclenche pour conduire à l’exclusion plus ou moins définitive : le chômage intégral.

L’appareil statistique d’État et l’expertise qui lui est attachée tend à construire une catégorie de jeunes à risque, qui exclus, rejoignent celle des adultes.

2.3.2. Des jeunes exclus aux adultes exclus : le rapprochement des catégories d’âge en matière de chômage

Au fur et à mesure que l’écart des jeunes à problèmes par rapport à la « norme transitionnelle » s’impose dans les représentations scientifiques, techniques et politiques, ces jeunes exclus tout en se séparant symboliquement des autres jeunes sont rapprochés des exclus adultes dont l’identité se cristallise autour de la double figure du chômeur de longue durée et du RMIste. Ainsi un an après le vote de la loi sur le RMI (1988), le gouvernement socialiste présente le projet de loi favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle qui traite ensemble jeunes et adultes à problèmes.

Les jeunes à problèmes émergent en effet à partir de deux sources de connaissances différentes : le dispositif statistique du CEREQ centré sur l’insertion comme âge de la vie et le dispositif de suivi des chômeurs de l’ANPE dont l’intérêt pour les chômeurs de longue durée (plus d’un an) est allé en grandissant durant les années quatre-vingt. En 1983, la première étude de l’ANPE sur les chômeurs de longue durée met en lumière à côté du chômage d’exclusion, qui concerne les anciens « inadaptés » âgés ou malades, et du chômage de reconversion typique des situations de licenciement des chômeurs adultes, un « *chômage d’insertion* » caractéristique des jeunes de moins de 25 ans sans formation⁶⁸. Cette étude montrait l’augmentation de la part des jeunes de moins de 25 ans parmi les chômeurs de longue durée, assimilée à la hausse du chômage d’insertion de longue durée. Cette augmentation va se poursuivre jusqu’à la mise en place des TUC qui, du fait de leur importance numérique, absorbent mécaniquement une partie du chômage de longue durée (Sybille, Rayssac, 1989).

Sous la catégorie des victimes de la sélectivité du marché du travail, sont regroupées les chômeurs qui ne bénéficient pas de la reprise de l’emploi pourtant très sensible depuis 1988. Si certains jeunes ne semblent pas profiter de la réactivité forte du chômage des jeunes à la reprise, c’est qu’ils sont moins jeunes qu’exclus. Leur chômage n’est pas de même nature que le chômage normal d’insertion ; en revanche, il converge vers le chômage d’exclusion qui frappe les chômeurs de longue durée. Aussi la baisse des demandeurs d’emploi de moins de 25 ans constatée entre la fin de l’année 1984 et juin 1989 masque-t-elle « *l’existence d’un nombre important de jeunes [qui] connaissent des difficultés très lourdes, marginalisés par rapport aux institutions et aux stages qui sont proposés à une population de cet âge* »⁶⁹. Et la députée de faire le lien : « *Ce sont vraisemblablement ces jeunes qui, un peu plus tard, dans la tranche d’âge de 25 à 29 ans, représentent 26% des bénéficiaires du RMI. Preuve qu’il y a bien une continuité de situation entre la tranche d’âge de 18 à 25 ans et celle au-delà de 25 ans* » (*ibid.*). Au même titre que les chômeurs plus âgés, ils sont en 1988, pour 100 000 d’entre eux, des chômeurs de longue durée. La loi concerne donc « *quatre groupes pour lesquels l’exclusion représente un risque de plus en plus sérieux : les chômeurs de longue durée, les chômeurs de 50 ans et plus, les jeunes chômeurs de longue durée, ainsi que les bénéficiaires du revenu minimum d’insertion* »⁷⁰.

La recomposition des catégories de chômeurs, jeunes et adultes, conduit à un changement de registre de la discrimination positive. La lutte contre la sélectivité du chômage

⁶⁸ En cela, Bertrand Schwartz a eu en 1981, une phrase prémonitoire : « *La sélection opérée par l’école se double désormais d’une sélection impitoyable par le marché du travail, qui exclut les jeunes les moins qualifiés. Ceux-ci commencent à former un noyau dur du chômage* » [1981, p. 26].

⁶⁹ Marie-Josèphe Sublet, Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 905) favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle, Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 1989, p. 22.

⁷⁰ Exposé des motifs, projet de loi n° 905 favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle, annexe au procès verbal de la séance du 4 octobre 1989, *J.O.*, Documents parlementaires, p. 3.

se concentre sur les individus les plus fragiles dans le but de redistribuer le risque du chômage.

2.3.3. Vers des mesures de lutte contre la sélectivité du chômage

Les Travaux d’Utilité Collective (TUC) créés en 1984 constituent les prémices de cette nouvelle logique⁷¹. Bien que se déroulant sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle, les TUC relèvent plus de la mise en activité dans des fonctions d’utilité sociale que de la formation. Celle-ci n’est pas obligatoire, du moins jusqu’en 1989. Les TUC offrent en effet la possibilité à un jeune chômeur de faire un stage entre trois et douze mois dans une association, une collectivité locale ou un établissement public pour accomplir des tâches porteuses d’innovation sociale. Ils sont en cela très proches des Travaux Communautaires québécois. Les jeunes à problèmes qui font l’objet d’une attention particulière à partir de 1985 sont spécifiés par rapport à la durée du chômage et non par rapport au niveau de formation [Voir Tableau 5].

Tableau 5. Récapitulatif des changements juridiques et administratifs dans l’organisation des stages TUC (1984-1989)

Année	Caractéristiques des stagiaires	Formation des stagiaires
1984	Demandeurs d’emploi âgés de 16 à 21 ans	Non obligatoire : à encourager
1985	Jeunes de plus de 21 ans en situation d’insertion difficile : entrée possible en TUC pour les moins de 26 ans chômeurs depuis plus de 12 mois consécutifs	Utilisation des dispositifs de formation existants ; mise en place de soutien pédagogique et de centres de formation mutualisés
1986	Limites d’âge d’entrée en TUC portées à 22 ans et à 26 ans pour les jeunes chômeurs de longue durée (et annonce, sans suite, de possibilité de TUC pour les 21-26 ans non chômeurs de longue durée)	Incitation à la mise en place de formations d’accompagnement en privilégiant les ateliers pédagogiques personnalisés et le centre national d’enseignement à distance ; possibilité de formation dans l’organisme d’accueil ou en entreprise
1989		Séquences modulaires et complémentaires notamment pour les jeunes de niveaux VI, Vbis et V : prévision de 600 h de formation en moyenne pour 40 000 jeunes ; objectif de remobilisation et d’acquisition de formation professionnelle

Tiré de Simonin, Gomel, Schmidt (1993, pp. 86-87)

Les Contrats Emploi-Solidarité (CES)⁷² qui prennent le relais des TUC en 1989 suivent la même orientation : la mise en activité comme le principe actif de ces contrats et la formation, le secteur non marchand comme réserve d’emplois d’utilité sociale, la formation professionnelle comme activité facultative. Ce qui a motivé le changement de formule par rapport aux TUC n’est pas tant l’analyse des besoins des jeunes que la nécessité de « moraliser » les politiques de l’emploi. Le statut de salarié et les droits sociaux qui y sont attachés sont le gage d’une forme de protection en même temps que d’insertion réelle de la personne dans un collectif de travail. De plus, les CES mixent systématiquement une cible « jeunes » et des cibles catégorielles (auxquels les jeunes peuvent d’ailleurs appartenir),

⁷¹ Nous montrons dans le chapitre suivant que la mise en œuvre des TUC relève déjà d’une logique toute autre que celle de la discrimination positive. Aux TUC s’applique plutôt le principe de rotation. Nous introduisons les TUC dès maintenant pour marquer le glissement de sens dans la définition des jeunes à problèmes.

⁷² Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle, *J.O.* du 20 décembre 1989.

même si les catégories restent distinctes et peuvent bénéficier de conditions de subvention ou d’exonération exceptionnelles. On prend donc acte de la relative indifférenciation des publics jeunes et adultes exclus.

Les ambiguïtés de la catégorie de « jeune sans qualification » puis du « jeune en difficulté » renvoient à une question de fond, à savoir : « les politiques d’insertion doivent-elles être réservées à des jeunes sortants en échec scolaire ou étendues à une population plus large de sortants pour répondre à un problème » ?

Si les termes du ciblage des dispositifs émanant des différents secteurs de l’insertion (Éducation nationale, Formation professionnelle, Travail et Emploi) font clairement apparaître que la réponse à cette question est loin d’être tranchée, les évaluations des mesures sont, elles, relativement univoques sur le sens à donner à la discrimination positive, contribuant à la figer dans sa forme scolaire.

3. La thématique de l’écramage dans les évaluations

Finalement, plus que dans l’énoncé des cibles des dispositifs d’insertion des jeunes, c’est par l’évaluation des mesures que le principe de l’égalité équitable des chances s’est imposé. Il se traduit par un débat qui a pris une ampleur incomparable en France : « l’écramage ». Les controverses autour de l’écramage témoignent de l’enjeu distributif que représentent les mesures dans le contexte français. L’opération de dévoilement de l’écramage constitue la dénonciation de phénomène d’un redoublement de l’injustice sociale à l’intérieur du champ des politiques d’insertion. Lorsque les observateurs des politiques publiques d’insertion (les experts qui évaluent les programmes mais aussi les politiques) évoquent l’écramage, c’est la déviance de ces politiques par rapport à l’idéal d’égénéralisation équitable des chances qui est mise en cause. Or l’évaluation de l’impact discriminant, à savoir la capacité d’une mesure à toucher les jeunes les moins employables, est réalisée de manière très homogène à partir de la seule grille des niveaux de formation. C’est donc par l’application standardisée d’un même outil d’évaluation véhiculant sous une forme figée la définition scolaire de la qualification que le principe de discrimination positive s’impose.

On observe trois périodes de l’évaluation de l’impact discriminant. La première concerne uniquement l’évaluation du dispositif de stages en formation alternée (dispositif 16-18 ans) qui s’est faite sous une double forme, statistique et qualitative. Lors de cette première expérience d’évaluation à grande échelle, les mesures de l’écramage sont hétérogènes et la dénonciation d’une forme d’exclusion des mesures est venue plutôt des évaluations décentralisées et déstandardisées. Durant la seconde période qui débute avec la mise en œuvre des TUC (1984), on assiste à une systématisation de la dénonciation laquelle s’assoit aussi sur des formes de plus en plus standardisées, principalement le niveau de formation à l’entrée et le sexe⁷³. Il s’agit, tout d’abord, d’un écramage simple à travers l’évaluation de l’impact discriminant des mesures, c’est-à-dire de la capacité des acteurs à cibler les jeunes les moins employables. Dans une troisième phase et lorsque les outils d’insertion s’accumulent, la question de la discrimination positive dans l’accès aux mesures se complexifie. Les évaluations font ressortir à la fois une hiérarchie de mesures en termes d’impact final

⁷³ Le désavantage des filles dans la course à l’emploi et dans l’accès aux mesures est en effet un phénomène mis en lumière par les études de manière récurrentes. Nous n’avons cependant pas approfondi ce point, et ce pour deux raisons : d’une part, il suscite moins de débats parmi les experts des politiques de l’emploi et d’autre part, le critère de sexe n’est pas un critère de ciblage explicite dans beaucoup de mesures, contrairement au niveau de formation des jeunes.

(d’efficacité en termes de placement ou d’insertion) et un écrémage plus important pour les mesures les plus efficaces.

3.1. L’évaluation du dispositif 16-18 ans : la pluralité des mesures de l’écrémage

En 1982, les stages de formation alternée des 16-18 ans puis des 18-21 ans ont initié l’évaluation à grande échelle⁷⁴ rendue possible par la participation du CEREQ qui possède les outils statistiques idoines. Cependant, la particularité de ce processus réside dans la mise en place d’un dispositif double d’évaluation.

Lancée peu après le démarrage des stages, la première évaluation est qualitative et décentralisée. Pilotée par l’équipe de Gérard Malglaive, chercheur dans un centre de recherche du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) à Paris (le C2F), elle est constituée d’une pluralité d’évaluations locales portant sur des axes différents. Le plus souvent, elle est menée par des centres de recherche universitaire associés du CEREQ en province. L’évaluation plus quantitative du CEREQ est mise en œuvre quelques mois plus tard à la demande du ministère de la formation professionnelle et prend la forme d’un questionnaire uniforme sur le territoire [voir Encadré 3]. Contrairement à ce que l’on pourrait penser à la lumière de l’évolution des évaluations depuis lors, ce ne sont pas les statistiques des niveaux de formation à l’entrée qui ont fait naître le soupçon d’écrémage mais au contraire l’observation plus « micro » du fonctionnement des acteurs.

Encadré 3. Le dispositif d’évaluation des stages 16-18 ans

L’exposé du dispositif national d’évaluation des stages 16-18 ans est intéressant car il permet de mieux comprendre les termes dans lesquels ont été définis les objectifs de cette évaluation.

Le premier pan de l’évaluation est lancé en janvier 1983 dans quatorze régions de France. Cette évaluation qualitative est financée par la Délégation à la Formation Professionnelle (DFP). Dans chaque région, une équipe d’évaluation est constituée à partir des ressources locales. Huit équipes sur dix appartiennent à des laboratoires, instituts ou centres de recherche en sciences sociales rattachés à des universités. Seules deux équipes sont extérieures à l’université (le CIMERSS⁷⁵ en PACA et la Direction Régionale du Travail et de l’Emploi en Languedoc-Roussillon).

À la forte prégnance du monde académique dans l’évaluation, il faut ajouter le poids des acteurs de la formation continue. Tout d’abord la coordination nationale est déléguée au C2F du CNAM, haut lieu de la formation continue s’il en est. Ce centre d’études sur la formation des adultes a déjà produit depuis sa création de nombreux travaux sur l’évaluation pédagogique des formations. De plus, les structures universitaires de formation continue sont mobilisées dans le dispositif d’évaluation. En Lorraine, le CUCES-UNIVERSITÉ d’où est issu Bertrand Schwartz est associé au GREE (Groupe de Recherche sur l’Éducation et l’Emploi). En Rhône-Alpes, c’est le service de formation continue de l’Université de Saint-Etienne qui vient en renfort de l’IREP-D (Institut de Recherche Économique et de Planification du Développement). On retrouve les départements de la formation continue d’universités dans quatre autres régions. Des structures satellitaires de l’éducation permanente

⁷⁴ Il faut toutefois noter que les pactes nationaux pour l’emploi avaient déjà donné lieu à un suivi évaluatif entre 1978 et 1981.

⁷⁵ Le Centre Interdisciplinaire Méditerranéen d’Études et de Recherche en Sciences Sociales, association de loi 1901, est un des seuls centres d’évaluation du « dispositif 16-18 » non associé au CEREQ.

peuvent être ici ou là associées comme l’Office régional de la culture et de l’éducation permanente. Enfin l’ADEP a affecté deux personnes à mi-temps à la mission nationale d’évaluation dans le cadre d’un contrat liant l’ADEP à la DFP.

Trois axes ont été retenus pour évaluer le dispositif dans cette première phase [Malglaive *et alii*, 1983, p. 17]. Le premier concerne l’étude des flux de jeunes dans le dispositif, le deuxième a trait à l’analyse des zones d’innovation et de dysfonctionnement, le troisième regroupe des thématiques diverses liées aux intérêts respectifs des équipes régionales. La moitié des équipes de recherche ont choisi de creuser cinq thématiques : la mobilisation institutionnelle régionale, les modalités de constitution de l’offre de formation, l’alternance et le rôle des entreprises et les dimensions pédagogiques des stages de formation. Les caractéristiques et comportements du public concerné intéressent six régions sur quatorze où l’on s’interroge sur l’efficacité du ciblage et ses déterminants. De plus la région Nord-pas-de-Calais propose de travailler sur les « discriminations garçons-filles ».

Le premier axe se prêtait particulièrement bien à une évaluation quantitative. Devant les difficultés de l’équipe nationale d’obtenir des données homogènes et relativement fiables à partir de la synthèse des évaluations régionales éclatées, la DFP décide de faire appel au CEREQ qui, armé de ces outils de suivi de l’insertion des jeunes, est mieux à même de répondre à la demande d’informations globales du gouvernement. On aboutit donc en 1983 à un dispositif d’évaluation à deux têtes. D’un côté, l’équipe de Gérard Malglaive du C2F et de l’autre, Joëlle Affichard au CEREQ.

L’évaluation statistique du CEREQ est commandée à l’automne 1983 et réalisée pendant l’été 1984. Selon Joëlle Affichard l’intervention de l’outil statistique correspondait à une demande de « données de cadrage »⁷⁶ par rapport à l’enquête de la mission d’observation-évaluation menée par Gérard Malglaive. Le champ de l’enquête est délimité par la base de données administratives disponible à ce moment-là, à savoir les fiches remplies par les stagiaires rémunérés de la formation professionnelle. « *Ce choix devait limiter l’évaluation à un suivi des seuls jeunes entrés dans les stages du dispositif, sans permettre facilement les comparaisons avec les jeunes non entrés en stage* » (Affichard, 1985, p. 68).

L’enquête reprend la structure des enquêtes de cheminement de l’ONEVA de manière à reconstituer un calendrier historique des situations (école, chômage, inactivité, stage d’orientation, stage d’insertion, stage de qualification) des jeunes entre 1980 et 1984. L’information sur les dernières classes fréquentées découle là aussi directement de l’intérêt du CEREQ pour la relation formation-emploi. Par ailleurs dans le fichier administratif de l’organisme payeur de la formation professionnelle figurent plusieurs informations classiques dans les enquêtes statistiques : la date de naissance, le sexe et la nationalité.

Si l’évaluation du CEREQ conduit à un jugement relativement favorable sur les entrées dans les stages 16-25 ans, des évaluations plus locales exploitent la question de la sélectivité des stages. Françoise Amat du CEREQ qui publie un article dans *Formation Emploi* rendant compte des premiers résultats de l’enquête statistique souligne en effet que le niveau scolaire des jeunes entrés dans le dispositif était très faible : 61% de niveau VI et notamment des classes les plus stigmatisées, 28% de niveau Vbis et moins de 10% de jeunes de niveau baccalauréat (Amat, 1985a). Le caractère défavorisé de ces jeunes est indiqué aussi

⁷⁶ La plupart des ces informations sont tirées de son article exposant les conditions de l’enquête dans *Formation Emploi* (Affichard, 1985) ainsi que d’un entretien qu’elle nous a accordé le 31/05/2002.

par la situation parentale (16% d’enfants de famille monoparentale) et le statut d’emploi des parents.

Mais du côté des évaluations plus qualitatives, on apparaît plus méfiant. C’est notamment la revue *Actualité de la Formation Permanente* qui se fait l’écho des préoccupations tant des acteurs de terrain (qui peuvent être des représentants institutionnels) que de certains participants à l’évaluation nationale. Ces évaluations locales mettent en lumière des formes variées d’écramage selon des critères hétérogènes : la figure du jeune défavorisé écarté des mesures prend des allures diverses selon les contextes locaux et des demandes institutionnelles intéressées par des publics dits spécifiques.

Les réflexions sur le public et le « non public » des stages sont issues du monde de la formation des adultes. Le rapport des stagiaires « de bas niveau » à la formation est un thème qui est bien connu des formateurs liés au mouvement de l’éducation permanente. Lorsque le programme 16-18 ans se met en place, le secteur de la formation des adultes dispose déjà de l’expérience de stages « pour les bas niveaux ». Les stages Giffard (1971-1974) du ministère de l’Éducation et les programmes Éducation Santé-Travail (1979-1981) notamment, ont permis d’accumuler des données sur les conditions de la formation en direction d’un public en difficulté. Des études plus ou moins systématisées sont présentées comme des outils de construction de l’offre de formation du dispositif 16-18 ans. Alors même que le bilan intermédiaire de l’évaluation des stages 16-18 ans est sur le point d’être publié, paraissent dans le numéro du printemps 1983 de la revue *Actualité de la Formation Permanente* des extraits d’un rapport du CREFO (Centre Régional de Formation en milieu Ouvrier) et de l’ORCEP (Office Régional de la Culture et de l’Éducation Permanente Nord-Pas-de-Calais) sur « l’approche tant sociologique que psychologique des jeunes issus des couches sociales ouvrières les plus exploitées » (*Actualité de la Formation Permanente*, 1983, p. 71). Cette étude s’intéresse aux trajectoires et aux vécus de la formation par des jeunes « décrits comme « défavorisés », « démunis », « exploités » » (Hédoux, 1983, p. 71). Le compte rendu de cette étude, portant sur la période décembre 1978-septembre 1982, débouche sur un certain nombre de recommandations pour la mise en œuvre des stages 16-18 ans. L’une d’elles porte sur les modalités de l’accès au stage. Jacques Hédoux, chercheur en sciences de l’éducation, attire l’attention des formateurs⁷⁷ sur l’existence de « non-publics » à côté du public des stages : « on peut supposer que si un repérage fin des jeunesses au chômage, suivi d’efforts importants d’information-sensibilisation sélectifs, n’est pas effectué, les dispositifs prévus pour les jeunes 16-18 ans oublieront ces franges importantes de populations qui, issues de parents O.S., manœuvres, aux conditions de vie marquées par la vulnérabilité, ne sont pas pour autant aidées, suivies, contrôlées par les différentes institutions d’assistance sociale » (Hédoux, *ibid.*, p. 77). Les jeunes défavorisés le sont ici sur un plan social et ils sont rapportés à la catégorie sociale de leurs parents. Cette approche trahit une certaine conception de la redistribution, organisée par rapport à une société de classes sociales. Les explications fournies par l’auteur renvoient les causes de ce phénomène probable aux dispositions des jeunes qui seraient découragés par les expériences passées de « stagification » (*ibid.*)⁷⁸. Il y a pour lui en effet deux types de difficultés potentiellement productrices de « non-publics » : « les expériences que les jeunes ont pu avoir directement ou indirectement (par leurs aînés) des « actions jeunes » (P.N.E.-P.A.J.)⁷⁹ constitueront vraisemblablement un obstacle subjectif à l’accès » et « les motivations sociales à la reprise d’une formation professionnelle

⁷⁷ La revue s’adresse aux professionnels de la formation des adultes et l’article est présenté comme une manière de « nourrir la réflexion de ceux qui se préoccupent d’une meilleure connaissance des publics visés par le dispositif national de formation des 16-18 ans » (*ibid.*, p. 71).

⁷⁸ Ce que d’autres appelleront par la suite les « stages bidons » ou « les stages parking ».

⁷⁹ [Pactes Nationaux pour l’Emploi – Plan Avenir Jeune].

qualifiante au sortir de l’école n’existent que pour une partie des publics visés » (ibid., pp. 77-78). Aussi « dès qu’il y a formation, il y a inégalité sociale quant à l’accès et aux effets entre les publics accueillis » (ibid., p. 78). Il s’agit donc d’un problème de « résistance », problème « sociologiquement têtue » qui « ne saurait a priori porter condamnation [...] des efforts qui seront entrepris » (ibid.).

Au fil de l’évaluation nationale du dispositif, la question du « non-public » qui est mise en débat à plusieurs reprises, va apparaître relativement centrale. Le premier rapport intermédiaire de l’équipe Malglaive qui date de janvier-février 1983 n’est pas catégorique. Les informations provenant de différentes régions sont contradictoires. Si certaines équipes comme en Lorraine ou en région Centre soulignent que les jeunes entrés dans le dispositif sont pour 89% d’entre eux « sans diplôme » ou « viennent de milieux modestes ou défavorisés » (Malglaive, 1983, p. 72), de nombreux autres informateurs contredisent cette première impression.

C’est le cas par exemple d’un chargé de recherche comme Elie Gallon (CIMERSS) en PACA qui publie un article dans *Formation Emploi*, la revue du CEREQ, dans lequel il juge « qu’une partie du public [des jeunes 16-18 ans, sans formation achevée et sans emploi, des niveaux V, Vbis et VI] n’a pas pu bénéficier du Programme au sens large » (Gallon, 1984, p. 56)⁸⁰.

L’article d’Elie Gallon est entièrement centré sur la question des exclus des « stages de formation 16-18 ans » qu’il traite à partir du cadre théorique de la segmentation du marché du travail. Le « dispositif 16-18 ans » serait un moyen de remédier au processus de « secondarisation » d’une fraction de la main d’œuvre juvénile (*ibid.*, p. 57). Encore faut-il qu’il ne provoque pas en lui-même des effets d’éviction : de ceux qui sont « ciblés » mais pas touchés (on retombe sur les freins des individus eux-mêmes), de ceux qui sont « passés par le dispositif d’accueil et d’orientation [...] qui n’ont pu recevoir une orientation ou qui ont refusé la solution proposée (25% du total des jeunes accueillis en région Provence-Alpes Côte-d’Azur) », les jeunes qui ont reçu un début de formation mais qui ont abandonné en cours de route, les jeunes qui après un stage d’insertion n’entrent pas en stage de qualification et ne se voient proposer aucune autre solution (*ibid.*, p. 58).

On retrouve alors déjà tous les motifs qui seront abondamment développés par la suite : l’éloignement physique des jeunes qui pose le problème de la couverture du territoire par les structures d’accueil et d’orientation des jeunes (les missions locales), une offre de formation peu adaptée aux désirs et aux besoins des jeunes identifiés par les conseillers de missions locales. Elie Gallon dénonce alors le comportement des organismes de formation qui « contribuent largement à « éliminer » une fraction du public stagiaire soit directement : par la sélection, surtout à l’entrée en stage de qualification, par l’exclusion en cours de stage ; soit indirectement : par l’abandon des jeunes dû, pour partie, à la prise en compte insuffisante des caractéristiques et des attentes du public et par le non-placement ou la non-orientation à l’issue d’un premier stage » (*ibid.*, p. 59). Cette charge contre les organismes de formation s’articule à une analyse en termes de domination qui renvoie expressément à la thématique de l’inégalité des chances. En effet derrière cette incapacité des formateurs à prendre en charge les publics les plus en difficulté, se joue pour Elie Gallon l’inégalité des moyens investis dans ce type de public : « on peut constater qu’à une main d’œuvre secondaire en formation correspond un groupe de formateurs, certes hétérogène quant aux origines professionnelles et aux niveaux de formation, mais secondarisé quant au statut : le

⁸⁰ L’auteur ne donne pas pour autant une évaluation précise de l’éviction qu’il estime « difficile à chiffrer » (*ibid.*).

plus souvent sous contrat de travail à durée déterminée, rémunération faible et décalée par rapport aux périodes de travail » (ibid., p. 59). On voit pointer là la dénonciation du redoublement des inégalités par les mesures.

Des institutions spécialisées dans la prise en charge de catégories particulières de jeunes, notamment la population étrangère ou immigrée, s’inquiètent aussi des pratiques des organismes de formation. La Direction de la Population et des Migrations (DPM) met en lumière les freins existant tant du côté de la demande que de l’offre dans l’accès à la formation. Du côté de la demande, on cite le problème de la langue et de la formulation de projets professionnels ou encore de la mobilité (essentiellement pour les jeunes filles). Du côté de l’offre, les responsables du suivi des stages pour la DPM remarquent que pour les stages de qualification *« on a pu relever parfois une tendance à opérer une sélection assez forte par rapport à la qualification à acquérir, ce qui a pour effet d’écarter les jeunes immigrés »* (Caron, 1983, p. 25).

La question de pré-requis posés par les organismes de formation, question qui sera traitée par Gérard Malglaive lui-même dans une synthèse (Malglaive, 1983)⁸¹, est donc aussi ancienne que les organismes de formation eux-mêmes. Ce discours sur l’écramage est dans un premier temps un discours d’acteurs de terrain avant d’être un discours d’experts et notamment d’experts statistiques, d’où la diversité des dénominations et du mode de qualification des individus. Certains organismes de formation sont montrés du doigt par les partenaires du dispositif et la question de l’écramage apparaît comme une question éminemment politique. Le débat est du moins assez vif pour que l’administration se penche attentivement sur le problème : dès juin 1983, la DFP envoie une circulaire insistant sur la nécessité de limiter toute sélection à l’entrée des stages de formation et limitant l’agrément pour des stages de niveau supérieur au niveau bac. En octobre, c’est au tour du service public de l’emploi d’être rappelé à l’ordre de la discrimination positive par l’intermédiaire d’une note de service⁸².

3.2. La systématisation de la dénonciation

Le débat sur l’écramage prend une ampleur bien plus importante lors de la mise en place des TUC en 1984. Cette controverse a fait l’objet d’une analyse très fine par Simonin, Gomel et Schmidt, du Centre d’Études de l’Emploi (CEE), qui ont évalué cette mesure dans le secteur non marchand. Dans le bilan de l’évaluation des TUC qu’ils dressent en 1993, ils soulignent que *« la critique d’une trop grande sélectivité à l’entrée, reproduisant (certes à un degré moindre) les phénomènes d’exclusion constatés pour l’accès à l’emploi ordinaire, va être un élément très important du débat, principalement en 1986 et 1987 »* (Simonin, Gomel, Schmidt, 1993, p. 27). Cette discussion se fait sur la seule base du niveau scolaire. Les critiques proviennent notamment des défenseurs des stages de formation en alternance⁸³, ces derniers étant présentés comme plus contrôlables par l’administration. Cette critique est d’autant plus déstabilisatrice qu’elle émane d’un acteur central du dispositif TUC, François Lebouteux, chargé de mission TUC au sein du ministère des affaires sociales et de l’emploi. Ce dernier dénonce la dérive de la sélectivité *« plus ou moins présentée comme étant le prix à payer pour un minimum d’efficacité dans le service »* (Lebouteux, 1987, p. 74). Ainsi, l’idée

⁸¹ « Les niveaux d’entrée des stages de qualification proposés les rendent encore trop souvent inaccessibles aux jeunes, ou en tout cas, inappropriés à une atteinte effective de la qualification » (ibid., p. 43).

⁸² Note de service du 3 octobre 1983 cité par Ebersold (2001, p. 115).

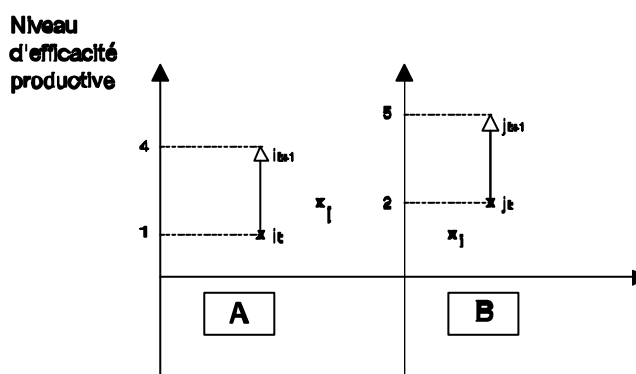
⁸³ Dominique Schalchli, ancien responsable du programme «jeunes» à la DFP et conseiller au développement à l’Institut National de Formation et de Recherches sur l’Éducation Permanente (INFREP), écrira deux articles sur ce thème (Schalchli, 1986a ; Schalchli, 1986b).

que les services de l’emploi doivent remplir une mission de contrôle des «dérives vers le haut » s’impose comme une idée phare.

Enfin, les premières évaluations de la formation en alternance (contrat d’adaptation, contrat de qualification et SIVP) aboutissent au même constat de l’écramage selon le niveau de formation : *«alors que ces formules s’adressent en principe à des jeunes sans formation, c’est justement le niveau de formation qui permet d’y accéder et d’en retirer le maximum d’avantages en termes d’accès à l’emploi et de statut⁸⁴. Le niveau de formation scolaire comme critère de recrutement est donc appliqué à ces jeunes tout comme lors d’une embauche hors mesures jeunes. La formation en alternance, si elle déplace sans doute les termes de la logique concurrentielle, ne saurait évidemment l’abolir »* (Bouquillard, Catala, 1989, p. 51). Ce constat repris dans le rapport sur l’insertion professionnelle des jeunes présenté à l’Assemblée nationale par Thierry Mandon [1991] est confirmé dans la foulée par les travaux du CEREQ. Le contrat de qualification est tout particulièrement en cause comme le souligne un *Bref* du CEREQ de 1992 sous le titre *«Les contrats de qualification : une réussite ambiguë »* : *«Les bénéficiaires des contrats ne se trouvent pas toujours parmi les jeunes les moins favorisés du point de vue de l’emploi. La sélectivité des recrutements repose notamment sur l’exigence d’un niveau préalable de formation ou d’un diplôme »* (Berton, 1992, p. 1). Contrairement aux travaux du SES du ministère du Travail, les résultats des enquêtes de l’ONEVA mettent en rapport *«cette sélectivité des employeurs au regard des critères d’employabilité (niveau de qualification, rapport au travail...) »* et *«la situation professionnelle des parents généralement plus favorable que pour l’ensemble des jeunes en insertion »* (ibid., p.2).

Nous pouvons représenter les différents choix distributifs en présence dans ce débat sur l’écramage simple sous cette forme [Graphique 2]

Graphique 2. Les choix distributifs « simples »⁸⁵



Les deux options distributives sont désignées par les lettres A et B. Dans le cas A, c’est l’individu i le moins employable à l’entrée de la mesure (par exemple un stage de formation qualifiante) qui bénéficie de la mesure. Cette mesure augmente son niveau d’efficacité productive assimilé à son niveau d’employabilité pour l’amener à un niveau 4 d’employabilité. L’individu j ne bénéficie pas de la mesure et demeure donc à son niveau 2

⁸⁴ Il faut comprendre par là que le taux de sortie en emploi à l’issu de chaque mesure est directement corrélé au niveau de formation initiale et non pas, comme nous le verrons par la suite, que le différentiel de taux d’emploi à la sortie des mesures varie avec le niveau de formation initiale.

⁸⁵ L’efficacité productive du graphique est ici représentée sur une échelle de un à quatre qui ne renvoie à aucune réalité et qui n’a d’autre but que de rendre plus parlant notre propos.

d’employabilité. Le choix B consiste à faire bénéficier de cette même mesure à l’individu j dont le niveau d’employabilité de départ est supérieur à celui de i. Cette mesure lui permet d’atteindre un niveau d’employabilité et d’efficacité productive là aussi supérieure à celui que peut atteindre i avec la même mesure (j5) alors que i se retrouve sur le marché du travail toujours avec un niveau 1 d’employabilité.

Dans la perspective de la discrimination positive, la situation A est préférable au choix B, ce dernier étant porteur d’accroissement des inégalités des chances sur le marché du travail. Les acteurs les plus liés à l’éducation permanente dénoncent le choix des organismes de formation ou des entreprises sur lesquelles l’État n’a aucun contrôle et qui pratiquent l’écramage en faisant entrer sur leurs stages de formation les jeunes les plus armés. Dans ces paniers de choix, l’évaluation de la plus-value différenciée que chaque individu va tirer de la mesure, autrement dit l’efficacité locale, n’entre pas en jeu car elle n’est pas connue. C’est pourquoi l’écart entre les situations de départ et les situations à la sortie des mesures est le même pour les deux individus ($4-1=5-2$) [voir Graphique 2].

En même temps que l’on s’interroge sur l’impact discriminant de chaque mesure prise indépendamment, les experts de l’évaluation mettent en lumière une forme de hiérarchisation des dispositifs et des mesures à laquelle correspond une échelle de sélectivité.

3.3. L’écramage dans un dispositif de mesures différenciées

Le développement d’outils centralisés d’évaluation des mesures permet de quantifier ce phénomène ainsi que l’efficacité comparée des différentes mesures d’insertion des jeunes. Le croisement du degré de sélectivité de la mesure et de son pouvoir intégrateur constitue un indicateur d’écramage.

3.3.1. La centralisation des outils d’évaluation

Jusqu’à la fin des années quatre-vingt, l’évaluation reste limitée par l’éclatement des acteurs de l’insertion et l’éclatement des dispositifs qui empêche d’avoir une vision globale de l’efficacité comparée des politiques d’insertion. Peu à peu, on commence à disposer d’une vision intégrée du dispositif d’insertion des jeunes et de son évaluation [Voir Encadré 4]. Elle se construit à partir du suivi d’un panel de jeunes sortants de l’enseignement secondaire de la formation initiale en 1986 qui permet de suivre des jeunes qui sont confrontés à un éventail assez large de situation sur le marché du travail dont l’entrée dans les différentes mesures. En partant des individus, le CEREQ est forcément amené à analyser la structuration de l’offre de mesures dans sa globalité, et non mesure par mesure. Le fait que les mesures ne sont pas gérées par les utilisateurs et les intermédiaires de manière indépendante, mais à l’intérieur d’un panier d’offres, apparaît plus clairement.

Encadré 4. Le panel des jeunes sortants de l’enseignement secondaire du CEREQ

En 1986 le CEREQ lance une interrogation par téléphone d’un premier panel de jeunes sortis de l’enseignement secondaire aux niveaux VI, V et Vbis à l’exception des entrées directes en apprentissage. Le programme de l’enquête prévoit 5 interrogations entre janvier 1987 et juin 1989 d’un échantillon initial de 2000 sortants.

Le second panel interroge une cohorte de jeunes sortants en 1989 à intervalle régulier entre 1990 et 1995. Enfin, un troisième panel est lancé en 1996 à partir des sortants de 1994 qui sera interrogé entre avril 1996 et février 2000 sur une base annuelle. Pour ce dernier panel, les enquêteurs ont choisi d’élargir le champ de l’étude aux élèves sortis du niveau IV technique et professionnel prenant acte de l’élévation générale du niveau de formation de la

population et l’ouverture relative des dispositifs d’insertion à des publics de niveau baccalauréat.

La réalisation des deux premiers panels est financée conjointement par la DFP et le Service des Études et de la Statistique (SES) du ministère du Travail. Pour le dernier panel, le service des études devenu DARES a financé seul les interrogations.

Un double objectif est fixé au panel : le premier objectif est de permettre la construction d’une « population témoin » pour comparer les trajectoires professionnelles de bénéficiaires d’une mesure particulière avec celle d’une population jeune plus générale, la DARES développant de son côté des enquêtes auprès des bénéficiaires des différentes mesures pour l’emploi. Le second objectif est de pouvoir « *évaluer l’insertion progressive des jeunes après leur sortie du système éducatif et de mesurer les passages par les dispositifs et les flux entre chaque mesure* » (Zilberman, 1990, p. 61). Les panels de sortants permettent de mesurer le rôle de l’aide publique dans le processus d’entrée dans la vie active des jeunes de bas niveaux.

L’enquête téléphonique à intervalles assez rapprochés (tous les six mois puis une fois par an) répond à la nécessité de disposer rapidement des résultats et donc de répondre à la commande politique, mais le suivi du panel sur longue durée (deux ans et demi puis 6 ans) est plus conforme à une perspective scientifique et permet d’aborder les mesures d’un point de vue plus global. On saisit alors l’éventuel cheminement des individus dans les stages et les contrats particuliers.

Les panels vont suivre l’évolution des politiques d’insertion en intégrant au fur et à mesure les nouveaux dispositifs : centré pour le premier panel sur les stages de formation alternée et les contrats en alternance, les TUC et les SIVP ainsi que l’apprentissage, ils balayeront par la suite le contrat d’orientation, le contrat d’adaptation à l’emploi (CAE), le contrat de retour à l’emploi (CRE), le contrat d’insertion en emploi (CIE), les aides au premier emploi des jeunes (APEJ) et pour les mesures du secteur non-marchand : les CES, les CEC, les nouveaux-services emplois-jeunes (NS-EJ) et les Contrat Emploi Ville (CEV).

De plus le panel des jeunes sortants de l’enseignement secondaire du CEREQ offre un outil standardisé et homogène d’évaluation pour toutes les mesures disponibles dans le champ d’insertion⁸⁶. L’impact des mesures sur les individus ainsi que le niveau d’entrée dans les mesures sont évalués avec les mêmes conventions. Enfin, le panel permet de comparer les effets des mesures ainsi que le public ciblé par rapport à une même cohorte. De ce fait on évite des comparaisons de mesures intertemporelles qui pourraient être biaisées par des effets de période. Cette intégration de l’évaluation offre une base de comparaison beaucoup plus robuste que des évaluations faites au coup par coup par différents évaluateurs. C’est la base d’enquête appuyée sur une cohorte qui permet « *de situer les uns par rapport aux autres les impacts des différents dispositifs* » (Bouder, 1994, p. 33).

À partir de 1993, alors que les administration de l’emploi et de la formation professionnelle sont en train de fusionner, apparaissent les bilans des politiques de l’emploi qui juxtaposent les mesures et leur évaluation. Chaque chargé d’étude de la DARES est spécialisé sur l’évaluation d’une ou plusieurs mesures de même type qui donne lieu à des publications dans le bimensuel de la DARES, *Premières Synthèses*, puis à un article de bilan dans son cahier à parution annuelle. Cette institutionnalisation de l’évaluation des politiques

⁸⁶ Nous rejoignons sur ce point A. Bouder qui souligne l’apport des approches longitudinales qui ont permis la « *mesure de l’impact relatif des différentes formules d’insertion* » (Bouder, 1994, p. 33).

de l’emploi permet là aussi de donner un tableau d’ensemble des mesures et de les hiérarchiser entre elles.

3.3.2. La hiérarchisation des « pouvoirs intégrateurs »⁸⁷ des mesures d’insertion

Grâce à un dispositif d’évaluation des mesures d’insertion peu à peu centralisé par la DARES, la comparaison des différents dispositifs d’insertion, tant dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand va devenir le nouveau support cognitif de la discrimination positive.

En novembre 1988, l’exploitation du premier panel de jeunes sortants du CEREQ ne fait pas de distinction entre les différentes mesures (Combes, Zilberman, 1988). Il s’agit de mesurer l’effet éventuel « des mesures » sur les parcours d’insertion des jeunes de bas niveaux en comparant deux groupes : ceux « passés en mesures au cours de la période » et ceux « non passés en mesure au cours de la période » ; mais contrat d’adaptation, contrat de qualification, TUC, SIVP et stages de formation sont traités ensemble sans distinction. Zilberman est plutôt intéressé par l’impact quantitatif c’est-à-dire le poids du dispositif d’aide à l’emploi des jeunes dans les parcours d’insertion des jeunes (2/3 de sa cohorte était passé par au moins une mesure dans les deux premières années de vie active). Serge Zilberman prend donc clairement le point de vue du chercheur du CEREQ c’est-à-dire le point de vue des trajectoires d’insertion et de leur structuration et non celui de l’évaluateur qui s’interroge sur l’efficacité de ses outils.

À partir de l’exploitation du second panel (sortants de 1989), l’évaluation des mesures combine impact discriminant et impact final pour chaque mesure. L’équipe du panel CEREQ fait ressortir des configurations de mesures complètement différentes (Couppié, 1992). Dans le tableau que nous avons reproduit ci-après [voir Tableau 5] est résumée toute la base d’informations qui servira de repère à l’argumentation future sur le rôle des mesures dans la lutte contre les inégalités des chances. Il matérialise la matrice cognitive et normative des politiques d’insertion [Tableau 6].

Ce tableau fait apparaître en vis-à-vis et pour l’ensemble du panier de mesures d’insertion pour les jeunes l’impact final d’un côté (à gauche), mesuré par la situation des jeunes en décembre 1991, et l’impact discriminant à droite représenté par le poids de chacun des niveaux de formation initiale dans les différentes mesures. Aussi peut-on faire apparaître les significations particulières que prend chaque mesure dans le système d’insertion. Le CFI et les TUC/CES apparaissent à la fois comme les plus discriminants (65% des participants au CFI enquêtés étaient sortis de la formation initiale avec un niveau VI et Vbis c’est-à-dire sans qualification) mais aussi les plus limités en termes d’impact final (respectivement 18 et 17% de ceux qui étaient passés par ces mesures étaient en emploi au moment de l’enquête). La corrélation inverse entre impact final et impact discriminant est patente : plus la mesure est efficace en termes de mise en emploi, plus elle est sélective. Aussi ce dispositif d’évaluation comparée des mesures permet-il non seulement de relativiser l’efficacité en soi ou apparente des mesures (Bouder, *op. cit.*, p.35), mais aussi de mettre en lumière le renforcement de la sélectivité opéré par les mesures.

⁸⁷ Wuhl (2003, p. 164).

Tableau 6. Profils et niveaux de formation des publics des différents dispositifs d’aide à l’insertion

Garçons	Poids	Situation en décembre 1991 (en %)				Total	Répartition par niveau de sortie			Total
		Emploi	Mesures	Chômage	Service National et inactivité		VI-Vbis	V diplômés	V non diplômés	
Passés en :										
Contrats d’adaptation	15	41	44	6	9	100	24	20	56	100
Contrats de qualification	8	26	47	14	13	100	40	26	34	100
SIVP	6	23	46	23	8	100	46	22	32	100
TUC/CES	14	18	36	21	25	100	65	16	20	100
CFI	6	17	31	31	21	100	65	26	9	100
Non passés en mesures	54	66		18	16	100	24	18	58	100

Tiré de Couppié (1992, p. 3)⁸⁸.

La masse des jeunes expérimentant une mesure du dispositif d’aide à l’emploi connaît donc des destins différents⁸⁹. En effet, les observateurs des politiques d’insertion, tel Raymond Hara, alors chargé de mission au CGP et président du groupe d’évaluation de la Commission « Relations sociales et emploi » du X^e Plan, ont rapidement noté que les mesures les plus proches du marché et les plus efficaces sont aussi les plus sélectives à l’entrée :

« Les pouvoirs publics, à travers le dispositif d’aide, poursuivent deux finalités différentes : pour l’essentiel, une réduction du volume du chômage et une action visant à modifier les structures de l’emploi et du chômage en faveur des catégories défavorisées. Mais les objectifs d’ensemble et les contraintes budgétaires ont conduit à privilégier la première de ces finalités. [...] Ainsi, il peut exister, à l’entrée même du dispositif, une tendance à sélectionner les demandeurs d’emploi qui renforce la sélectivité du marché du travail et va à l’encontre des objectifs de réduction des inégalités sociales. [...] les bénéficiaires des formules qui se rapprochent davantage de l’emploi classique sont surtout des hommes et des jeunes ayant un meilleur niveau de formation » [Hara, 1989, pp. 75-76].

Les mesures affichant un lien plus étroit avec le secteur marchand souffrent systématiquement du phénomène d’écramage. Les contrats en alternance par exemple s’opposent aux TUC et aux CES tant du point de vue de leur efficacité que de celui du recrutement. Les évaluations de la loi quinquennale relative à l’emploi et à la formation professionnelle fournissent des chiffres sur l’évolution du niveau de recrutement des contrats

⁸⁸ Le même tableau est reproduit pour le public des filles.

⁸⁹ Les 2/3 de la cohorte de jeunes sortis en 1986 de l’enseignement secondaire ont connu le passage par une mesure dans les 3 ans qui ont suivi leur sortie (Zilberman, 1990).

de qualification entre 1993 et 1995 [Tableau 7]. D’une part, on note que le cœur de cible de ces contrats se situe entre le niveau IV et le niveau V. D’autre part ils ont tendance à se recentrer sur les niveaux IV et supérieur depuis 1993 au détriment des niveaux V (– 6,7 points) et des niveaux Vbis et VI (respectivement – 1,1 et –1,3).

Tableau 7. Répartition des contrats de qualification selon le niveau de formation initiale des bénéficiaires

	1993	1994	1995	Variation en points
Niveaux I,II,III	14,8	17,5	19,6	+ 4,8
Niveau IV	29,4	30,5	33,7	+ 4,3
Niveau V	43,7	40,3	37,0	- 6,7
Niveau V bis	4,1	3,8	3,0	- 1,1
Niveau VI	8,0	7,9	6,7	- 1,3

Tiré de CGP [1997, p. 196].

Le même phénomène s’est reproduit pour le programme NS-EJ dont a été souligné l’objectif de transformation structurelle et qui, dans une logique quasi-marchande, « *a principalement bénéficié aux jeunes ayant suivi en lycée une filière les amenant au baccalauréat et ayant arrêté leurs études à ce niveau ou ayant échoué en premier cycle d’enseignement supérieur ou encore ayant obtenu un diplôme de niveau Bac + 2, mais sans poursuivre au delà* » [Robineau, *op. cit.*, p. 205]⁹⁰.

En revanche, si l’on suit l’évolution des recrutements des TUC puis des CES, la tendance est plutôt inverse. Dans l’enquête menée par Jean-Louis Meyer dont il rend compte dans sa thèse, 56,4% des bénéficiaires de TUC en région Lorraine étaient non qualifiés ou diplômés du BEPC (Meyer, 1992, p. 236).

Aussi le constat selon lequel « *les différentes mesures n’accueillent pas les mêmes publics* » (Gautié, 1996, p. 53) est-il devenu un lieu commun de l’évaluation des mesures. Selon le bilan de l’évaluation des politiques d’insertion des jeunes réalisé par Jérôme Gautié : « *plus que de complémentarité en termes de réponses différentes à des besoins différents, la différenciation des mesures selon les publics accueillis semble plutôt déboucher sur une hiérarchie des dispositifs, les plus formateurs et les plus ancrés dans l’entreprise accueillant les jeunes les plus employables (au niveau des caractéristiques observées), les autres jeunes étant relégués dans les dispositifs précaires ou hors de l’entreprise* » (*ibid.*, p. 55). Le clivage le plus important oppose emplois aidés marchands et contrats aidés non marchands (Aucouturier, Gélot, 1994a).

Pour sa part, Simon Wuhl⁹¹ fait apparaître trois « pôles d’insertion » dans les mesures (Wuhl, 2003, pp. 165-166) qu’il hiérarchise selon leur degré d’efficacité :

⁹⁰ Conseil national de l’évaluation, CGP, *op. cit.*, p. 205.

⁹¹ Simon Wuhl est aujourd’hui professeur associé à l’Université de Marne-la-Vallée et chargé de mission au Plan Urbanisme Construction Architecture. Socio-économiste, il a participé depuis les premiers moments des politiques d’insertion à leur mise en œuvre et à leur animation. Il fut un proche collaborateur de Bertrand Schwartz dans le cadre de l’expérience « Nouvelles Qualifications ». Au sein de la Commission nationale de développement social des quartiers, il a participé au développement du champ de l’insertion par l’économie (entreprises d’insertion, associations intermédiaires) dans la seconde moitié des années quatre-vingt. Il est donc à la fois acteur de terrain et observateur critique. Par ces trois ouvrages sur les politiques d’insertion, il a joué un rôle structurant dans leur évaluation présentant une grille opérationnelle et cohérente d’interprétation des effets de ces politiques (Wuhl, 1991 ; Wuhl, 1998 ; Wuhl, 2003).

- le *pôle éducatif* regroupe les mesures d’aide à l’insertion centrée sur la formation des chômeurs. Cette formation a pour caractéristique d’être dispensée essentiellement à l’extérieur du système productif. Ces stages pré-qualifiants et qualifiants, ces Ateliers Pédagogiques Personnalisés (APP) ou actions d’alphabétisation sont les mesures les moins performantes. Ce sont celles qui touchent le plus les publics les plus défavorisés sur le plan de l’emploi ;
- le *pôle parapublic* contient des mesures d’emploi essentiellement dans le secteur public ou parapublic. Ces mesures essayent de lier une action d’insertion par une mise en activité à la réponse à des besoins sociaux non satisfaits. Là aussi les performances des CES et autres mesures d’aide à l’emploi dans le secteur non marchand sont peu élevées. Bernard Simonin explique cette relative inefficacité des TUC et des CES, par l’absence de réflexion sur la qualité et la nature des activités sociales effectuées par les bénéficiaires : *« on peut en effet douter de la capacité intégratrice de la mise au travail, si rien n’est fait pour faire reconnaître l’activité réalisée et les compétences acquises dans un espace plus large que celui des relations de travail au sein de l’organisme employeur ou du secteur de l’insertion, ainsi que sur une durée plus longue que la seule durée du CES »* (Simonin, 2002, p. 15) ;
- le *pôle d’insertion à l’économie* constitué des mesures les plus liées à l’activité économique marchande et aussi les plus efficaces en termes de sortie vers l’emploi. On y trouve donc les contrats en alternance, les postes en entreprises d’insertion ou en associations intermédiaires et les contrats aidés dans le secteur marchand. Ce pôle est marqué par une grande sélectivité à l’entrée.

Aussi, en cette fin des années quatre-vingt tous les éléments du système de mesures d’insertion sont-ils en place, avec leur lot de contradictions et d’injustice.

Conclusion

Les politiques d’insertion en direction des jeunes à problèmes en France inscrivent d’emblée ces jeunes dans un ordre social intragénérationnel. Les jeunes à problèmes sont placés dans l’ordre des jeunes, et non des pauvres comme au Québec. Les politiques sont lues à partir d’une problématique d’entrée dans la vie active et de distribution dans la hiérarchie de ces emplois et des positions sociales. La stratification scolaire s’impose comme l’ordre légitime par rapport auquel se structure la redistribution des ressources d’insertion et ce dans une double perspective : soit parce que les politiques d’insertion sont pensées comme des politiques de réparation des préjudices ou de seconde chance par rapport au temps de la scolarité, soit parce que le niveau de formation apparaît comme l’indicateur pertinent des risques futurs d’exclusion de l’emploi. Sous l’impulsion de B. Schwartz, c’est une politique de facture ralwsienne qui est mise en œuvre. Par le biais de la standardisation de l’évaluation, le niveau de formation des jeunes devient l’étalon universel pour la mesure du juste ciblage des dispositifs. L’utilisation de cet étalon tend à faire oublier que certaines mesures n’ont pas été conçues dans une optique de redistribution des chances éducatives mais essentiellement comme outil de formation professionnelle pour des jeunes considérés comme mal préparés par l’école à l’exercice d’un métier. Par ses évaluations systématiques de l’impact discriminant selon la même grille des niveaux de formation, l’État se pose comme garant de la solidarité face aux acteurs du marché du travail.

Cependant à la fin des années quatre-vingt, on note un certain décalage entre le discours sur l’écramage qui continue de structurer l’évaluation et la logique de construction des dispositifs d’insertion des jeunes. Au tournant des années quatre-vingt-dix on observe un

infléchissement dans le ciblage des mesures sur la base d’une différenciation forte de l’offre d’insertion. On passe d’une perspective redistributive à une perspective réparatrice, plus qualitative et moins focalisée sur les inégalités. L’horizon temporel des parcours d’insertion organise plus nettement des compromis éthiques entre le traitement du chômage d’insertion (en général) et le principe d’égalité équitable des chances.

CHAPITRE 7 : ENTRE EQUITE DANS LA DUREE ET DISCRIMINATION POSITIVE A LA MARGE : LE TOURNANT DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX

À partir du milieu des années 1980, deux évolutions se conjuguent pour infléchir durablement le système de ciblage et ses principes de justification. D'une part, de nouveaux équilibres au sein de la gestion des politiques d'insertion des jeunes conduisent à une marginalisation croissante de la Délégation à la Formation Professionnelle (DFP) au profit de la délégation à l'emploi. L'objectif de la baisse du chiffre brut du chômage mis en avant par la délégation à l'emploi explique la mise en place de « mesures d'attente » pour lesquelles s'applique le principe de rotation. D'autre part, le développement intense des mesures a conduit à l'institutionnalisation de la « transition professionnelle » (Rose, 1984) qui impose l'idée d'un temps de construction de la qualification professionnelle pour l'ensemble de la classe d'âge dans la lignée des contrats de formation en alternance. Cette nouvelle étape des parcours professionnels normalise le passage par les mesures et ce, pour une plus grande part des jeunes sortants. L'organisation de la transition professionnelle plus extensive entre en contradiction avec le principe de discrimination positive qui préconise une redistribution des chances par les mesures d'insertion. Nous montrons alors que la sortie de cette « crise éthique » se fait sur la base d'un double argumentaire : tout d'abord en introduisant le temps des parcours dans le système distributif des mesures, puis en faisant appel à la théorie de l'« appel d'air » sur le marché du travail.

Les pouvoirs publics relisent la question de la justice intragénérationnelle à la lumière de l'approche longitudinale des parcours d'insertion. Ce qui dans une perspective synchronique apparaît comme une iniquité flagrante (le fait que les jeunes les mieux formés soient sur-représentés dans les mesures d'insertion les plus performantes), est relativisé par le recours au temps : le « parcours d'insertion » permet de présenter ces mesures les plus performantes en termes de mise en emploi comme un horizon des mesures plus médiocres. Aussi l'égalité d'accès aux ressources rares (les mesures proches de l'emploi, et finalement l'emploi lui-même) serait-elle, *au bout du compte*, assurée grâce à la théorie du « sas » dans laquelle certaines mesures débouchant relativement peu sur l'emploi servent de palier ou d'étape pour l'accès à des mesures plus efficaces. Le second argument fondé sur la théorie de l'appel d'air permet de justifier des mesures de création d'emploi sur de nouveaux métiers pour des jeunes plus qualifiés. Celles-ci permettraient de dégager des offres d'emploi sur des postes moins qualifiés pour les jeunes les moins titrés.

Dès lors la rhétorique de la discrimination positive ne s'adresse plus qu'à la marge du système d'insertion, dans ses portions les plus dominées et faiblement dotées : elle concerne les ressources de l'action sociale décentralisées aux Conseils généraux, les stages de formation alternée gérés désormais par les Conseils régionaux et enfin l'organisation de la file d'attente des intermédiaires de l'emploi. Le programme TRACE (1998) apparaît comme la dernière tentative d'instaurer une « convention de priorité » d'accès aux mesures gérées par ces acteurs institutionnels.

1. Le temps dans la régulation éthique

Face à la différenciation de l'offre de mesures amplement démontrée à la fin des années quatre-vingt, deux hypothèses sont envisageables (Gautié, 1996, pp. 57-71). La théorie du sas est à l'origine de l'organisation en « filière » des stages de formation en alternance. Les mesures sont différenciées et sont articulées les unes aux autres de manière à offrir un parcours ascendant aux jeunes les plus en difficulté. De même, les emplois aidés dans le secteur marchand, qui sont aussi les plus performants sur le marché du travail, sont présentés comme l'aboutissement des contrats aidés ou des stages de formation. On aurait alors une complémentarité longitudinale des mesures. La philosophie éthique attachée à la notion de parcours d'insertion implique une évolution du regard porté sur l'équité distributive : il n'est plus alors question de comparer les dotations de groupes sociaux à un moment donné mais de juger de la progression de chaque individu vers un certain niveau de bien-être (ici, l'emploi stable) dans le temps. La « théorie de l'appel d'air », consistant à justifier la création d'emplois pour les jeunes chômeurs les plus qualifiés par l'opportunité qu'elle offre de dégager des emplois moins qualifiés pour les jeunes les plus démunis en termes de formation, est une variante de ce compromis éthique selon lequel il faut « donner à chacun selon son besoin du moment ».

À l'opposé de cette hypothèse optimiste, la théorie de la « segmentation » évoque la possibilité que les bénéficiaires des mesures du marché « secondaire » soient enfermés dans ce sous-segment sans jamais pouvoir accéder ni aux mesures proches du marché primaire, ni à ses emplois¹. On aboutirait alors à la création d'un espace relativement étanche pour des individus précaires en « *état transitoire-durable, position d'intérimaire permanent, ou d'inséré à vie* » (Castel, 1995, p. 433). Certaines mesures de « sas » deviendraient ainsi des impasses.

1.1. Entre gestion du chômage des jeunes et gestion de l'âge d'insertion

Le poids grandissant de la délégation à l'emploi dans la pensée sociale et économique des mesures actives transforme considérablement le système d'insertion et ses principes de distribution. L'attention qu'elle porte aux chiffres bruts du chômage justifie notamment l'application du principe de *rotation* sur les TUC. À la fin des années 1980, le système de mesures diversifiées dans leurs objectifs et leurs bénéficiaires est en place et le ciblage de chacune doit prendre en compte l'institutionnalisation de l'âge d'insertion pour un grand nombre de jeunes. Le dosage des différents bénéficiaires dans chacun des types de mesures reflète un compromis social entre le traitement du chômage d'une classe d'âge et une conception redistributive intragénérationnelle des mesures.

1.1.1. La recomposition de l'administration du travail et de l'emploi

Les TUC (1984), qui sont l'œuvre de la délégation à l'emploi, constituent le premier signal d'un retournement éthique qui s'avère durable. Ce virage ne peut être déconnecté de ce que Bruno Jobert et Bruno Théret appellent le « grand tournant » néo-libéral dans la politique socialiste (Jobert, Théret, 1994) qui soumet l'ensemble de la politique sociale aux impératifs

¹ Dans les travaux de Doeringer et Piore (1971), qui servent de support à cette représentation du fonctionnement du « marché des mesures », le marché du travail est composé de segments caractérisés par des modes de gestion de la main d'œuvre et de détermination des salaires différents. Dans sa version dualiste, le marché primaire est marqué par une forte stabilité de la main d'œuvre et des salaires élevés, alors que le marché secondaire présente les caractéristiques inverses. La mobilité de la main d'œuvre entre ces segments s'avère réduite moins du fait de la qualité de la main d'œuvre que de logiques collectives propres aux organisations productives.

de la désinflation compétitive. La compétitivité des entreprises se conquiert moins alors par la qualification de l'offre de travail que par des ajustements économiques conformes à la doctrine monétariste². La politique de l'emploi s'apparente donc fort à une « gestion sociale du chômage », ce dernier étant produit par une politique économique que le gouvernement de Laurent Fabius (1984-1986) recentre sur le « dynamisme des entreprises ». Cette réorientation politique correspond par ailleurs à une transformation des rapports internes au sein du ministère du Travail.

Les remaniements de l'exécutif français en 1984 vont entraîner l'absorption du ministère de la formation professionnelle dans un « super ministère » du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle auquel on rattache aussi la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté jusqu'alors directement mise sous l'autorité du Premier ministre³. La mise en œuvre des TUC annonce la progressive marginalisation de la DFP au sein du ministère du travail et inversement la main mise de la délégation à l'emploi sur l'administration. La délégation à l'emploi s'impose d'une part, face à l'autre grand pôle du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, à savoir la direction des relations de travail formée du corps des inspecteurs du travail à tradition juridique (Mathiot, 1996) et d'autre part, face à la DFP qui n'a plus de ministère en propre. En matière d'insertion des jeunes, la fin de l'épopée de Bertrand Schwartz en 1984 signe aussi la fin d'un cycle dans lequel la DFP jouissait d'une certaine indépendance.

L'emprise de la délégation à l'emploi sur les politiques de l'emploi des jeunes s'est renforcée à la faveur de la réunification progressive des différentes administrations au sein d'une organisation unifiée du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette réunification fut opérée en 1993 à l'échelon départemental avec la création de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). Puis en 1995, les délégations régionales à la formation professionnelle furent fusionnées avec les Directions Régionales du Travail et de l'Emploi pour former les Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP). Enfin, l'administration centrale connaît le même sort en 1996/1997, ce qui aboutit à la création de la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP). Deux cultures professionnelles (voire trois si l'on part du constat que l'administration du travail et de l'emploi constituait déjà une structure hybride) ont été fusionnées dans un inévitable conflit de pouvoir. En perdant toute autonomie d'action, la DFP est sortie affaiblie de cette réforme administrative.

À partir de 1984, la DFP perd peu à peu du terrain en matière d'insertion des jeunes. En 1993, le transfert des compétences en matière de formation professionnelle des jeunes vers les nouveaux exécutifs que constituent les Conseils régionaux lui ôte une grande partie de ses moyens d'action pour les jeunes, en particulier le CFI (1989) dont elle était maître d'œuvre. Les services de la formation professionnelle ne peuvent qu'assurer la passation de pouvoir aux Conseils régionaux entre 1993 et 1999. Pendant ce temps, la délégation à l'emploi multiplie ses interventions : elle gère l'ensemble des contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand qui forme l'essentiel de l'action de l'État central en matière d'insertion des jeunes (CES, CEC, CEV, emplois-jeunes) et elle dispose de la tutelle du service public de l'emploi (ANPE, AFPA).

² La politique de désinflation compétitive mise sur l'arrêt de l'inflation pour redresser la monnaie et ainsi doper les exportations des entreprises françaises. Pour contenir la hausse des prix, on mise sur une pression sur les coûts salariaux.

³ Décret n° 84-732 du 26 juillet 1984 relatif aux attributions du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, *J.O.* du 27 juillet 1984.

Or, les réseaux de la délégation à l'emploi ne recoupent guère ceux de la DFP. Cette dernière, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, est fortement liée au monde de l'éducation permanente et de la formation des adultes, avec ses valeurs, ses références théoriques et sa proximité au terrain. La délégation à l'emploi va puiser ses ressources dans le milieu assez étroit des spécialistes de l'emploi, recrutant de plus en plus de diplômés en économie. Selon Pierre Mathiot, les hauts fonctionnaires de l'administration de l'emploi forment une véritable communauté, partageant un socle de valeurs et de références communes : selon lui, « *un très grand nombre des agents qui furent en charge de la politique de l'emploi au sein de l'administration centrale, dans les cabinets ministériels et dans les établissements publics entre 1981 et 1993 partageaient une même analyse des problèmes* » (*ibid.*, p. 431). Ces analyses avaient été forgées au sein du CGP et de la CFDT dans les années 1970 au sein d'un véritable réseau des politiques de l'emploi⁴.

Martine Aubry ira puiser dans ce réseau pour alimenter les réflexions sur les politiques de l'emploi du ministère du Travail (1991-1993 et 1997-2000). Les TUC sont lancés alors qu'elle est chargée de mission au cabinet du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. La Commission « Relations sociales et emploi » qu'elle a dirigée en 1989, alors qu'elle est directeur général adjoint du groupe Pechiney, a largement inspiré le projet de loi portant création des CES et relançant les entreprises d'insertion. En 1993, alors que la droite accède au pouvoir, elle crée la Fondation Agir Contre l'Exclusion qui fait œuvre de rapprochement entre les partenaires de l'insertion et le monde de l'entreprise ainsi que pour le développement des structures d'insertion par l'économique. Enfin elle portera le projet de loi visant la création des emplois-jeunes lorsque les socialistes reviennent au pouvoir en 1997.

La délégation à l'emploi, bien plus que la DFP, est préoccupée par la portée politique des chiffres du chômage. C'est ce changement de repère que nous allons maintenant explorer.

1.1.2. Le principe de rotation dans les TUC : une rupture avec la discrimination positive

La France a connu plusieurs expériences de mesures générationnelles dont le but était d'éviter le chômage à la classe d'âge la plus jeune. Les stages pratiques mis en place dans le cadre des trois pactes nationaux pour l'emploi entre 1977 et 1981, par leur ampleur⁵, ont eu pour effet de retirer du marché du travail une partie importante de la main d'œuvre juvénile. La particularité de ces formules est d'être peu restrictives dans la définition des bénéficiaires. Néanmoins, par rapport aux TUC dont nous allons exposer le principe de justice distributive dominant, les « stages Barre » avaient encore explicitement comme principale légitimité la formation des jeunes. Leur justification renvoyait à un déficit, un handicap en formation et en expérience professionnelle des sortants du système scolaire dans leur ensemble du fait des

⁴ Ce réseau se structure lentement avant l'arrivée des socialistes au pouvoir. Pierre Mathiot donne des éléments de trajectoire professionnelle et personnelle de quelques-uns de ces « militants technico-administratifs » (Mathiot, 2000, p. 201) : Bernard Bruhnes, polytechnicien, diplômé de l'IEP Paris et proche de Rocard à la CFDT a été d'abord chef de service des affaires sociales au Plan (1975-1981) avant de devenir conseiller social du Premier ministre Pierre Mauroy entre 1981 et 1983. Parti fonder son cabinet de consultant, il est demeuré un expert très apprécié du Plan où il a présidé le groupe « Emploi » dans le cadre de la préparation du XIème Plan (1993-1997); Gabriel Mignot, diplômé de l'IEP de Paris et ancien élève de l'ENA, proche de la CFDT et du Parti Socialiste sans y militer. Il a été chargé de mission au service économique du Plan entre 1969 et 1974. Il est nommé délégué à l'emploi de 1981 à 1985; Marie-Thérèse Joint-Lambert, diplômée de l'IEP de Paris est contractuelle dans l'administration sociale avant d'être nommée inspecteur général des affaires sociales à la fin des années 1980; elle a travaillé à l'ANPE et au Plan avant de participer à la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion sous Michel Rocard en 1988.

⁵ Les pactes pour l'emploi (y compris le Plan Avenir Jeunes) ont touché environ 2 millions de jeunes en cinq ans (1977-1982). Source : Bichot [1987, p. 76].

dysfonctionnements de la machine scolaire. L'appellation de « stage parking », c'est-à-dire de stage d'attente sans plus-value, relevait alors de la dénonciation. Pour les TUC, du moins dans les premiers temps du lancement en 1984, rien de tel. L'apport en capital humain que pourrait représenter les TUC tant du point de vue de l'expérience que du point de vue de la formation professionnelle est largement minoré pour mettre en valeur l'aspect « mesure d'urgence » face à la montée du chômage, donnant naissance à la « formule d'attente ».

En 1984, les TUC sont créés par décret sans être débattus à l'Assemblée nationale⁶. Ils marquent une rupture dans la rationalité éthique qui prévalait jusqu'alors. Il s'agit d'une mesure de masse qui est destinée à accueillir un nombre important de jeunes sans égard au niveau de formation. Le principe de la *rotation*⁷ dans les postes TUC est conçu pour permettre l'égalité d'accès des jeunes demandeurs d'emploi (de moins de 21 ans puis de moins de 25 ans) à ces stages. L'objectif est qu'un maximum de jeunes puisse bénéficier des postes TUC en augmentant le flux de passage dans cette mesure.

Les débats au sein de la mission TUC mise en place par la délégation à l'emploi montrent que le principe de rotation est en tension avec d'autres principes, par exemple celui de l'utilité individuelle. Cette tension s'exprime au sujet de la possibilité de prolongation des TUC au delà des 12 mois initialement prévus. En effet, le maintien d'un même jeune dans un emploi est un frein à la rotation. Ce principe veut qu'au contraire le jeune « libère sa place » de manière à permettre à un autre jeune demandeur d'emploi d'en profiter. À maintes reprises, le ministre du Travail réitère la consigne aux acteurs du Service Public de l'Emploi (SPE) sur le terrain : le maintien du TUC doit rester exceptionnel⁸. Il ne doit intervenir qu'en l'absence d'une autre solution car « *il limite le volant souhaitable de rotation* »⁹. Pourtant cette fermeté dans l'application de la durée maximale peut être contraire à l'intérêt individuel du jeune qui occupe le poste. Nombre d'organismes d'accueil demandent la prolongation au delà des douze mois pour éviter une sortie vers le chômage. Les circulaires concernant les modalités d'application des TUC réalisent donc un compromis entre principe de rotation et intérêt individuel des jeunes.

La masse de postes TUC en stock est impressionnante. L'objectif fixé est celui de 200 000 stages¹⁰. On atteint 250 000 en 1987. En 1986, il est souligné dans les ministères que le dispositif accueille un tiers des demandeurs d'emploi de moins de 22 ans¹¹. Au 1^{er} septembre 1987, les TUC représentent 23 % du plan pour l'emploi des jeunes contre seulement 4% pour

⁶ Décret n°84-919 du 16 octobre 1984 portant application du livre IX du code du travail aux travaux d'utilité collective, *J.O.* du 17 octobre 1984.

⁷ Le principe de rotation est un des principes retenus par Jon Elster comme assurant l'égalité d'accès (Elster, 1992a, p. 73).

⁸ Voir Circulaire du Ministre du 28 juin 1985 ; note de la Mission Insertion Professionnelle (MIP) au délégué à l'emploi du 3 juillet 1985 ; note de Georges Fragny, directeur de la Mission TUC du 18 août 1986 qui dit « *le prolongement du TUC est un avantage pour le jeune en ce qu'il accroît ses chances d'insertion et pour l'organisme, mais au détriment des jeunes qui arrivent* » ; récapitulation de différentes notes sur le problème des dérogations (au delà de 12 mois) entre juillet 1986 et février 1987, 3 mars 1987. L'ensemble des notes internes concernant les TUC sont publiées en annexe du bilan de l'évaluation des TUC de Simonin, Gomel, Schmidt (1993, Annexe II).

⁹ Note de la MIP au délégué à l'emploi du 3 juillet 1985. Les cas admissibles pour une prolongation seront élargis par la suite : « attente d'une admission à une autre mesure d'insertion professionnelle, admission prochaine à un stage de formation, service national dans les 6 mois à venir, attente de remplacement sur le même poste, attente d'une solution de sortie pour jeunes en difficulté particulière d'insertion sociale et professionnelle pour 6 mois au plus, dans un autre organisme » (Circulaire du Ministre sur les TUC, conditions d'application du décret n° 85-786 du 26 juillet 1985, 1^{er} août 1985).

¹⁰ Note de la MIP au délégué à l'emploi du 3 juillet 1985.

¹¹ Note du chargé de mission TUC, N. Maloumian, aux correspondants TUC des ministères sur les statistiques et les gisements TUC, bilan du 25 septembre 1986, France métropolitaine, 17 octobre 1986.

les stages 16-25 ans et 2% pour les contrats de qualification¹². À cette même date ce sont déjà 900 000 jeunes qui sont passés par le dispositif. Les flux d'entrées dans le dispositif sont donc eux aussi considérables. Jusqu'en 1988, le cabinet du ministre du Travail évoque régulièrement le plafonnement naturel des TUC et l'effet quantitatif est toujours central dans l'analyse interne du dispositif.

Le maintien de l'effet de rotation est donc cohérent avec l'objectif de créer une formule d'attente sans plus value. Le retournement s'opère en 1988 : le recentrage des TUC sur une formule plus formatrice correspond aussi à une volonté de changement qualitatif dans le ciblage. Les « TUC formation » (1988) qui comportent un mi-temps de formation sont centrés sur les « *jeunes de plus bas niveaux qui peuvent entrer dans une formation qualifiante sans remise à niveau* »¹³.

À la fin de ce cycle, le dispositif d'insertion présente une grande complexité, traversé par une multiplicité de principes de justice : la discrimination positive, l'égalité à travers la rotation, l'efficacité du processus de construction de la qualification professionnelle. Il s'agit maintenant de comprendre comment s'institue un compromis éthique entre ces différents impératifs et comment il est justifié.

1.1.3. Traiter la diversité des publics jeunes et la diversité des mesures

Le rapport du Conseil économique et social consacré à *L'insertion professionnelle des jeunes* [Bichot, 1987] énonce un compromis social entre le traitement du chômage d'une classe d'âge et une conception redistributive intragénérationnelle des mesures¹⁴. Le cadre général du rapport est celui d'un traitement générationnel du chômage des jeunes et de l'institutionnalisation de l'âge d'insertion. Pour la première fois depuis le rapport Schwartz de 1981, un rapport officiel fait le point sur l'ensemble des mesures existantes. La « transition professionnelle » que l'on cherche à requalifier en « *transition formatrice* », comme étape nécessaire des parcours professionnels des jeunes, est au centre du rapport. Elle se définit à l'extérieur du système scolaire par l'acquisition d'une qualification, à partir de la base que constitue l'enseignement en formation initiale :

« L'évolution des qualifications est très rapide et l'idée selon laquelle le système scolaire et universitaire devrait former des jeunes directement opérationnels dans toutes les spécialités « pointues » est irréaliste. Il y a donc place entre la formation initiale et l'activité productive, pour des processus de spécialisation, de qualification, et d'adaptation aux emplois qui relèvent de l'insertion professionnelle » (ibid., p. 106).

Est formulée haut et clair la définition sociale de la qualification qui a prévalu dans le ciblage des contrats de formation en alternance, ces derniers servant de modèle au développement de la transition formatrice. Cet espace doit donc être organisé pour tous les jeunes et non pas seulement pour ceux qui seraient en difficulté scolaire. Une solide relation formation-emploi requiert la généralisation du passage par les dispositifs de transition formatrice basés sur l'alternance :

¹² Note de la mission TUC du 18 septembre 1987.

¹³ Note interne par la délégation à l'emploi sur la relance du dispositif, 26 août 1988.

¹⁴ Parmi les 18 votants du Conseil économique et social s'étant prononcés contre le projet d'avis, 14 appartiennent aux syndicats CGT et FEN (syndicat enseignant) ; le premier a voté contre parce qu'il y voyait un entérinement de la précarisation des jeunes et au-delà du travail, le second y dénonçait les attaques contre l'Éducation nationale. La CGT-FO s'est abstenue.

« Si la formation en alternance peut et doit servir de moyen de sauvetage pour certains « naufragés » de la scolarité traditionnelle, son rôle ne se limite pas à cela. Elle apparaît de plus en plus utile pour des jeunes qui ont accompli avec succès un parcours scolaire complet. Grâce à elle, ces jeunes doivent pouvoir tirer pleinement de leur bagage scolaire pour acquérir une véritable compétence professionnelle » (ibid.).

Aussi serait-ce «une grave erreur de proposer cette seule « cible » [des plus défavorisés] aux mesures d'insertion ; beaucoup de jeunes de niveau supérieur ou égal à IV ont besoin, pour être rapidement et pleinement efficaces, d'une «transition formatrice » » (ibid.).

Il s'agit de traiter la «diversité des jeunes concernés » et il n'est pas question de se focaliser sur les jeunes les plus en difficulté. Jacques Bichot défend alors l'idée d'«une nette distinction entre trois catégories de mesures » :

« celles destinées aux jeunes en difficulté, celles constituant une étape normale de la « transition formatrice » et celles qui fournissent une solution d'attente à des jeunes bloqués par la situation générale du marché du travail. Si l'on admet au bénéfice des mesures du premier type, des jeunes ayant convenablement profité de leur scolarité et dépourvus de problèmes particuliers, on écarte, ce faisant, des jeunes en difficulté et le but n'est pas atteint. Le deuxième type de mesures, par contre, risquerait d'être dévalorisé si l'on y faisait entrer des jeunes de trop faible niveau : pour les jeunes sortis de l'école au niveau VI et V bis, elles peuvent constituer l'étape finale d'une remise à niveau ; elles sont de ce fait le but proposé à des mesures du premier type et les dévaloriser en autorisant l'accès trop facile ne rendrait pas service aux jeunes les plus défavorisés. Enfin, les mesures qui constituent une « solution d'attente » peuvent être plus difficilement ciblées. En y poussant des jeunes trop mal formés, on court le risque de décourager les organismes qui offrent des places de stage et d'orienter ces jeunes vers des formules dont la composante formation n'est pas suffisante pour les préparer réellement à l'exercice d'une activité professionnelle. En laissant pleinement jouer la « sélection naturelle » par les organismes d'accueil, on risque à l'inverse de ne pas toucher suffisamment les jeunes de niveau V ou plus généralement ceux pour lesquels la « file d'attente » est la plus longue. La bonne solution paraît se situer entre les deux extrêmes » (ibid., p. 110).

On notera l'extrême subtilité du découpage des mesures qui n'ont pas le même objectif et ne visent pas le même public. Cette partition repose sur une représentation des ressorts de l'efficacité de chaque mesure.

La représentation de l'efficace des mesures

Les deux premiers types de mesures, celles que l'on réserve aux jeunes en difficulté et celles destinées à la transition formatrice, sont hiérarchisés l'un par rapport à l'autre. La transition formatrice sous toutes ses formes (stages mais surtout contrats en alternance) est présentée comme un aboutissement du premier qui désigne les stages d'insertion sociale et de préqualification. Les mesures pour les jeunes en difficulté ne doivent pas être dévoyées par un usage quantitatif, comme traitement social du chômage ; on pourrait parler d'écémage dans la mesure où les jeunes les plus en difficulté pourraient s'en trouver exclus.

A *contrario* les mesures réellement formatrices doivent conserver leur caractère sélectif. Jacques Bichot s'inscrit dans une analyse du marché des mesures en termes de signal et non de capital humain [voir Encadré 1].

Encadré 1. La formation : un investissement en capital humain ou un signal de productivité ?

Le champ de l'économie de l'éducation voit s'affronter deux théories concurrentes de la valorisation de la formation : la théorie du capital humain (Becker, 1964) et la théorie du signal (Spence, 1973). La théorie du capital humain, dans une perspective substantialiste, considère la formation comme une acquisition de connaissances et de compétences déterminant la qualité du travail. Pour l'individu elle représente un investissement coûteux mais susceptible d'être rentabilisé sur le marché du travail par des revenus additionnels. Il s'agit donc pour l'individu de réaliser un arbitrage entre coûts présents et possibilités de gains futurs. Dans ce modèle, le marché du travail reconnaît instantanément la productivité de la personne découlant de son capital humain. Il ne connaît aucun rationnement de l'emploi puisque l'ajustement se fait par les salaires.

La théorie du signal est une théorie conventionnaliste de l'éducation. Elle repose sur l'idée que l'employeur ne connaît pas directement la productivité de l'individu. Il est confronté à des ensembles d'« indices » composés des caractéristiques inaltérables (sexe, appartenance ethnique) et de « signaux » (qualification, expériences, diplôme). Ils associent ces différentes informations à des niveaux de productivité en fonction de leurs expériences passées. Les diplômes sont des moyens de réduire l'incertitude sur la productivité des personnes. De plus, dans cette théorie, le système de formation forme moins que ce qu'il ne révèle les individus en fonction de leurs compétences « innées ». La formation n'est pas une valeur ajoutée, c'est un filtre (Arrow, 1973). Comme le montre M. Campinos-Dubernet à propos de l'offre de formation professionnelle et technique initiale (Campinos-Dubernet, 1998), si l'efficacité du filtre est remise en cause pour certains diplômes, c'est-à-dire si la capacité du système de formation à faire le tri est mise en doute par des expériences malheureuses, les individus porteurs de ces diplômes sont déclassés.

Le même type de raisonnement peut être appliqué aux mesures qui sont classées dans un ordre décroissant de sélectivité. Le passage par une mesure est alors analysé comme un signal de la productivité du jeune à partir des expériences heureuses ou malheureuses des employeurs de l'embauche de bénéficiaires antérieurs. Si la mesure a accueilli trop de jeunes peu productifs par le passé, elle représente un stigmate pour les futurs bénéficiaires.

Les mesures servent à étiqueter les individus : pour les employeurs, elles fonctionneraient comme un signal conventionnel de leur qualité. Dans l'optique de la théorie du signal, on comprend cette rhétorique malthusienne à propos des mesures les plus « prestigieuses ». De même que les diplômes, les mesures sont moins jugées par rapport à leur contenu en termes de savoirs ou de compétences qu'en fonction de leur sélectivité relative. L'orientation des jeunes les moins employables dans les mesures de relégation permet en fait de préserver la convention de qualité des mesures les mieux cotées. Mais la qualité du signal émis par le passage dans cette mesure dépend étroitement du public moyen qui la fréquente. Si trop de jeunes de bas niveaux ont accès à cette mesure, elle s'en trouve dévalorisée, ce qui lui fait perdre beaucoup de son efficacité¹⁵. C'est donc que dans cette logique, il n'y a ni

¹⁵ On pourrait même ajouter qu'elles ne sont valorisées que parce que d'autres mesures plus médiocres existent.

qualité intrinsèque, ni efficacité en soi de la mesure ; elle n'est pas cet instrument de transformation des qualités propres aux individus qui a des caractéristiques indépendantes de ses utilisateurs ; elle n'est qu'un label autoréférentiel. La qualité de l'insertion à la sortie de ces mesures dépend de la confiance que les employeurs leur accordent, confiance qui repose essentiellement sur la confiance dans la capacité de l'État ou de tout autre acteur gestionnaire de mesures à « faire le tri ».

Dans ce schéma, l'entrée en masse des jeunes peu employables se retournerait donc contre ces mêmes jeunes (et les autres) puisqu'elle provoquerait aussitôt un signal négatif sur la qualité des « produits » de la mesure et donc un effondrement de l'efficacité de l'action en termes de placement¹⁶. Selon cette représentation en effet, *« il se pourrait bien que la rareté soit la propriété la plus importante [pour comprendre la source de l'efficacité différente de chaque mesure] : ce sont en effet les formations ou les spécialités les moins répandues qui permettent les meilleurs résultats. Les généraliser ne multiplierait pas forcément le nombre de recrutements et les modes de sélection se déplaceraient sans doute »* (Werquin, 1996, p. 3).

Le troisième type d'actions derrière lequel on devine la présentation des TUC relève pleinement du traitement social du chômage de masse ou de solutions d'attente et en cela se démarque des deux premiers types. Ces mesures n'ont pas pour vocation de produire une quelconque plus-value, si ce n'est une composante formation qui demeure marginale. Or, les organismes de formation impliqués dans les TUC sont assimilés au marché. Cibler les TUC sur les jeunes les plus en difficulté les ferait fuir, ce qui serait là aussi contre-productif pour les jeunes eux-mêmes ; mais laisser jouer le marché risque d'entraîner ces mêmes jeunes dans une « trappe à inemployabilité », provoquant une érosion de leur capital d'employabilité. Ce rapport met donc fort bien en scène le dilemme qui caractérise les mesures d'insertion à la française : moins la mesure est ciblée, plus elle laisse pénétrer la logique de marché, et plus l'effet d'écramage s'exerce à l'égard des plus démunis ; plus la mesure est recentrée sur les plus démunis, plus elle risque de produire le double effet de stigmatisation et de disqualification au recrutement à l'embauche (Lefresne, 2003, p. 94).

Toute la difficulté pour Jacques Bichot réside donc dans le dosage pour à la fois préserver la qualité conventionnelle des mesures sans laisser des jeunes en difficulté sur le bord du chemin :

« Le ciblage des publics n'est pas aisé. Il existe des exemples de dérives (évolution non voulue vers un public de plus en plus qualifié) ou de sexisme (insuffisante représentation des jeunes filles dans les formules les plus qualifiantes). Une discrimination positive est nécessaire pour certaines formules, si l'on entend leur conserver le caractère de mesures destinées à donner une nouvelle chance aux jeunes les plus défavorisés. D'autres formules, comme les TUC, peuvent accueillir des jeunes de niveaux très différents ; il est alors difficile d'éviter la sélection des moins défavorisés par les organismes d'accueil » (ibid., p. 7).

En 1991, le rapport déposé à l'Assemblée nationale par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales [Mandon, *op. cit.*] entérine cette spécialisation des mesures selon les catégories de jeunes. Aux chômeurs de transition et d'adaptation, indépendants du niveau de formation à la sortie, correspondent des « actions de formation-production » ; le chômage de résistance au déclassement appelle une action de requalification des offres

¹⁶ L'articulation des mesures pour jeunes en difficulté et pour jeunes à former suppose tout de même que le premier type de mesures soit capable d'agir sur les caractéristiques de la personne pour l'amener au niveau du second type. Les deux types de mesures ne sont donc pas traités avec les mêmes référents théoriques.

d'embauche par des propositions de réorganisation du travail ou de mobilité professionnelle interne. Les services de la direction du travail et de l'emploi devraient alors développer des activités de conseil aux entreprises. Enfin, le chômage d'exclusion et le chômage intégral appellent des politiques mieux adaptées impliquant un renversement de la séquence formation-emploi, comme les expérimentent Bertrand Schwartz au sein de la mission nationale des « Nouvelles Qualifications ».

Dix ans après le rapport Bichot, lorsque le gouvernement de Lionel Jospin lance les Nouveaux Services – Emplois Jeunes (NS-EJ), la logique de séparation est encore d'actualité. Le caractère contre-sélectif de la mesure est largement relâché, l'accent étant plutôt mis sur la désespérance des jeunes en général dont le potentiel de « *développement économique* » est gâché. Une seule clause restrictive est fixée dans la loi : l'absence, pour les 25-29 ans de droits à l'assurance-chômage. Sinon, il s'agit surtout « *d'un investissement de la part des pouvoirs publics pour entraîner l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique, à la fois très utile socialement et très créateurs d'emplois* »¹⁷. Ainsi, comme le note Christine Daniel, « *l'objectif de création d'emplois par la réponse à des besoins non satisfaits prime ici sur l'objectif de prise en charge de publics présentant des difficultés particulières d'insertion* » (Daniel, 1998, pp. 7-8). On reconnaît par là-même qu'il y a bien un problème d'emploi de classe d'âge qui « *traduit moins un ostracisme anti-jeunes de la part des entreprises qu'une méfiance généralisée à l'égard des candidats dépourvus d'expérience professionnelle* » (Guitton, 1999, p. 2).

De ce fait, il n'y a pas un problème de chômage des jeunes les moins qualifiés mais deux problèmes à résoudre : « *favoriser en priorité l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification, dans un contexte marqué par l'allongement et la complexification des processus de transition professionnelle ; favoriser l'accès au premier emploi ou à la première expérience professionnelle des jeunes débutants dans leur ensemble, diplômés ou non diplômés* » (*ibid.*). C'est dans cette deuxième perspective que se placent les emplois-jeunes. Une fois encore, les objectifs de politique économique (très ambitieux, il est vrai) sont déconnectés de l'objectif de justice sociale intragénérationnelle¹⁸ car pour la ministre du Travail, Martine Aubry :

*« beaucoup de nos concitoyens, de chômeurs de longue durée, de jeunes sans qualification, de jeunes perdus qui ont lâché prise ne sont pas aptes à occuper des emplois à plein temps qui soient des vrais métiers comme ceux que nous [le gouvernement] allons créer »*¹⁹.

Certains députés attirent son attention sur le risque d'écémage dans les emplois-jeunes :

« Au nom de l'égalitarisme, vous allez rompre l'égalité des chances. Car si vous mettez en compétition sur un même poste un jeune en grande difficulté, dont on connaît le cheminement très chaotique vers une meilleure employabilité, avec un jeune directement employable, vous ne laissez strictement aucune chance au premier. Or, c'est chez les premiers que le

¹⁷ Extrait du dossier d'information du ministère de l'emploi et de la solidarité, cité dans Robineau [2002, p. 108].

¹⁸ Dans son article faisant état des transformations des politiques de l'emploi, Christine Daniel (*op. cit.*) insiste sur le caractère nouveau de cette ouverture. Nous avons montré cependant que les TUC (qui offraient certes un statut de stagiaire et non de salarié) se situaient déjà dans cette tendance.

¹⁹ Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la solidarité, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance 15 septembre 1997, J.O. A.N., C.R. du 16 septembre 1997, p. 2931.

chômage est de loin le plus insupportable [...]. Vous nous répondez : il faut que les jeunes les plus en difficulté aillent vers les CES. Mais chère Madame la Ministre, c'est institutionnaliser une jeunesse à deux vitesses. Est-ce la cohésion sociale que vous souhaitez ? »²⁰.

La ministre du Travail leur répond en assumant la séparation des problèmes :

« Ce n'est pas parce qu'on parle de jeunes en difficultés ou de jeunes déqualifiés. Il y a aujourd'hui dans notre pays 700 000 ou 800 000 jeunes au chômage plus tous ceux qui ne sont pas inscrits [...]. Ce dispositif ne s'adresse pas à des jeunes en difficultés qui nécessitent un parcours individualisé »²¹.

Elle renvoie donc tous les opposants au projet de loi contre les exclusions en préparation et qui, pour le coup, répond complètement aux besoins du public en difficulté.

Le dilemme est pourtant reposé dans la presse. Nathalie Mlekuz titre son papier dans le supplément «Initiatives Emploi» du *Monde* : «350 000 emplois-jeunes ou 2 millions de CES ? »²² faisant écho aux inquiétudes des professionnels de l'insertion. Avec cette «question de fond» résumée par Gérard Cornilleau, économiste de l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Économiques) : «des emplois sur cinq ans, à temps complet, ne touchant «que» 350 000 personnes sont-ils préférables à des postes à temps partiel allant de trois mois à un an [...] mais qui ont donné leur chance, sur une période de cinq ans à deux millions de personnes [...] pour un coût annuel pour l'État de 11 milliards de francs ? ». Dans l'absolu, les professionnels de l'insertion préfèrent le qualitatif au quantitatif. Reste que «emplois-jeunes et CES ne sont pas destinés au même public. Impossible d'envisager de remplacer les uns par les autres» (*ibid.*). Finalement, dans les arbitrages budgétaires, ce seront les Contrats Initiative Emploi (CIE - dans le secteur marchand) qui seront sacrifiés à l'autel des emplois-jeunes et non les emplois aidés dans le secteur non marchand²³. Cette négociation avec le ministère des finances dont Martine Aubry se déclare «très satisfaite» lui permet d'affirmer «la volonté de financer de nouvelles priorités en faveur de l'emploi des jeunes, sans remettre fondamentalement en cause les dispositifs destinés à insérer des personnes en grande difficulté»²⁴.

En ce sens, elle ne fait que poursuivre l'évolution amorcée en 1989 avec la création de CES dont le ciblage s'est resserré sur les plus démunis, jeunes ou adultes, au fur et à mesure que s'éloignaient les perspectives d'innovation économique offertes par ces emplois. Cette requalification s'accompagne d'un recentrage du contrat emploi-solidarité sur les publics les plus en difficulté²⁵. Pour les jeunes, une barrière de niveau est fixée (le niveau V) et une durée minimale d'inscription comme demandeur d'emploi (12 mois dans les 18 derniers mois)²⁶.

Ce recentrage ira croissant au fil du temps : en 1993, apparaît la notion de «jeune en grande difficulté» comme public prioritaire (dissocié du public éligible). Puis la circulaire du

²⁰ Dominique Dord, Débats à l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 15 septembre 1997, *J.O. A.N.*, C.R., du 16 septembre 1997, p. 2957.

²¹ Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la solidarité, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance 15 septembre 1997, *J.O. A.N.*, C.R. du 16 septembre 1997, p. 2931.

²² *Le Monde*, 17 septembre 1997.

²³ Ces mesures touchent des publics considérés comme plus difficilement employables puisque moins proches des entreprises.

²⁴ *Le Monde*, 26 septembre 1997.

²⁵ Voir, Conseil national de l'évaluation, CGP (*op. cit.*, pp. 117-119).

²⁶ Ces deux critères ne sont pas cumulatifs.

4 août 1995²⁷ précise que les services doivent chercher à faire rentrer en contrat aidé les « *publics menacés d'exclusion* ». En 1996, une série de circulaires réaffirment que doivent être privilégiées « *les personnes rencontrant les difficultés d'insertion professionnelle les plus graves* »²⁸. En 1997, le CES est totalement incorporé aux moyens de lutte contre l'exclusion professionnelle, évolution qui est parachevée par la loi contre les exclusions de 1998.

On assiste ainsi à une « révolution silencieuse »²⁹ des politiques de l'emploi des jeunes. Une révolution qui prend la forme d'une douce résignation des pouvoirs publics à allier modernisation économique (dans l'industrie ou dans les services) et justice sociale, efficacité globale et égalité des chances. Un éclatement des offres de mesures d'insertion s'instaure et s'institutionnalise dans le traitement du chômage des jeunes. D'un côté, des mesures de masse, ouvertes au plus grand nombre, traitent le chômage comme un phénomène générationnel (les jeunes pris dans leur globalité) et structurel à la fois (l'économie se prive de la potentialité de cette main d'œuvre innovante mais inexpérimentée). De l'autre, des mesures ciblées ne sont envisagées que sous l'angle de la plus value personnelle, une aide accordée aux jeunes « handicapés sociaux » dans un monde économique devenu plus sélectif. Enfin des mesures proches du secteur marchand, gérées dans un relatif malthusianisme sont ouvertement sélectives³⁰.

Dans la dualisation de l'offre ciblée de mesures, la logique de justification est donc relativement constante. On pourrait montrer un effet de stigmatisation de certaines mesures dès lors que les jeunes déjà les plus disqualifiés, notamment par l'échec scolaire, les occupent massivement. Si l'image de la mesure est associée à un public dévalorisé, la mesure devient inefficace pour tous les bénéficiaires de la mesure, même les plus qualifiés.

Une fois assumée cette dualisation sociale des mesures, comment penser la justice ? Comment peut-on encore être équitable dans un tel système dualisé ? Le « parcours individuel », catégorie de l'action publique présentée comme un outil de l'intervention sociale, apparaît aussi comme une réponse éthique à cette impasse de la pensée sociale à la française. En France, la vision longitudinale permet de légitimer un renversement de paradigme. En focalisant sur les trajectoires individuelles, l'attention est moins accaparée par les inégalités entre les groupes sociaux. L'angle de vue adopté ici permet met l'accent sur la progression individuelle plutôt que sur les écarts interindividuels de situation et de dotations en ressources.

²⁷ Circulaire CDE n° 95-29 du 4 août 1995, *B.O.* du ministère du travail, du dialogue social et de la participation n° 19 du 20 octobre 1995.

²⁸ Circulaire CDE n° 96-5 du 23 février 1996 relative à la gestion des contrats emploi-solidarité, *B.O.* du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n° 6 du 5 avril 1997 ; Circulaire CDE n° 96-36 du 17 décembre 1996, *B.O.* du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n° 6 du 5 avril 1997.

²⁹ Nous empruntons ce terme à Christine Daniel (*op. cit.*) qui désignait cependant dans son article un mouvement sensiblement différent. Il s'agit en effet pour elle de définir « *le passage des politiques de l'emploi spécifiques construites prioritairement autour de catégories particulières de demandeurs d'emploi (les jeunes, les peu qualifiés, les chômeurs de longue durée), à des politiques plus généralistes, qui privilégient les mécanismes de création d'emploi par rapport à des mesures réservées à des publics particuliers de chômeurs* » (p. 3). Si on porte un jugement sur les politiques de l'emploi en général, l'évolution que l'auteur décrit est juste. En revanche, si on déplace le regard sur l'évolution historique des politiques d'insertion des jeunes, nous préférons parler de dualisation plutôt que de transformation univoque.

³⁰ Elles le sont d'autant plus qu'elles ne relèvent pas d'un programme mais d'un contrat de travail. L'État n'a que très peu de moyens de contrôle sur de telles mesures.

1.2. Les arguments éthiques en faveur d'une gestion non redistributive des mesures

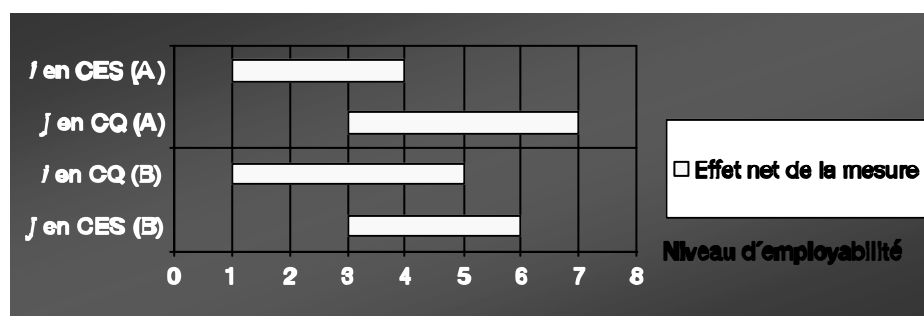
Le développement du système d'insertion a donné lieu à une diversification des mesures et des principes de ciblage. La transition professionnelle, faite d'alternance plus ou moins institutionnalisée entre la formation et le travail, apparaît comme un moment nécessaire à la construction de la qualification professionnelle de l'ensemble des jeunes sortants. Leur efficacité productive et donc leur employabilité en dépend. Est-il encore possible de raisonner en termes de justice dans ce système complexe qui paraît moins « donner plus à ceux qui en ont besoin » que vouloir couvrir l'ensemble des besoins d'une classe d'âge ? L'argumentation avancée dans le rapport Bichot se place encore dans une perspective synchronique, consistant à comparer les conséquences les combinaisons distributives du point de vue de l'efficacité globale du dispositif en termes d'insertion des individus. Une discussion s'engage donc tout d'abord autour de plusieurs scénarii de distribution, mais toujours dans un « imaginaire éthique en coupe ».

Néanmoins, l'innovation est ailleurs. Deux paradigmes permettent de soutenir un compromis juste dans la distribution des mesures actives diversement efficaces : le premier, celui du « parcours d'insertion », introduit la perspective d'une carrière ascendante de mesures. L'hypothèse du « sas » permet de contrer les dénonciations de discrimination « négative » dans la répartition des moyens d'insertion entre les jeunes de niveaux inégaux. Elle s'oppose à un « imaginaire éthique en coupe », qui mesure l'équité d'une distribution des individus dans le dispositif d'insertion à *un instant donné*. Il s'agit alors de changer de perspective temporelle. À l'imaginaire éthique en coupe des évaluations précédentes, s'oppose la perspective longitudinale de l'évolution de l'individu dans le système de mesures. La durée permettrait de rétablir l'égalité là où la photographie instantanée ne donne à voir qu'inégalité des chances. Cette solution est aussi présentée comme étant plus efficace à court terme. Le second paradigme fait référence à la théorie de l'appel d'air que Bertrand Schwartz a évoqué dans son rapport (voir chapitre 6). Elle s'applique non pas au marché des mesures d'insertion mais au marché du travail lui-même à chaque fois que les gouvernements tentent une politique de création d'emplois.

1.2.1. La discrimination positive : un imaginaire éthique en coupe

Que font habituellement les tenants de la discrimination positive comme Bertrand Schwartz ou Simon Wuhl ? Ils examinent à un moment T la répartition des individus dans les différentes mesures et de là, en déduisent l'iniquité du système d'insertion. Pour eux, il existe deux alternatives, que nous pouvons résumer par le graphique suivant, en prenant comme exemple la distribution de deux mesures particulièrement contrastées que sont le CES et le contrat de qualification (CQ) :

Graphique 1 : La discrimination positive simple



L'option distributive A désigne le cas dénoncé par la plupart des évaluations dans laquelle l'individu le moins employable au départ se voit attribuer la mesure la moins efficace (le CES). Le niveau maximum d'efficacité globale est optimal (7)³¹ au détriment de la discrimination positive. L'écart d'efficacité entre le plus faible et le plus fort s'est creusé. Il était de 2 points avant la distribution des mesures, il est de 3 points à la sortie des mesures respectives. Dans l'optique de la discrimination positive, on devrait lui préférer l'hypothèse B dans laquelle la mesure la plus efficace (le CQ) est attribuée au jeune le moins employable. On constate bien un effet de rattrapage (ou effet contre-sélectif) puisque l'écart de productivité entre les deux individus diminue (il passe de 2 à 1). Mais l'efficacité globale, elle aussi, diminue par rapport à la situation A (j6).

Cette situation est celle retenue par un observateur et acteur comme Simon Wuhl. Pour lui, il y a d'abord une *« priorité de l'aide à l'égalisation des chances au bénéfice de ceux qui en ont le moins, ce qui implique, dans le cas des processus d'insertion, d'accorder une priorité aux personnes en difficultés les plus grandes vis-à-vis de l'inscription dans le monde du travail, pour l'accès aux mesures les plus performantes en termes d'intégration professionnelle »* (Wuhl, 2003, p. 164). Ce principe de justice distributive doit s'appliquer quel que soit le profit comparé que retire le public le plus en difficulté de ces mesures performantes. Enoncé en ces termes, on doit comprendre que même si les publics en difficulté profitaient moins de ce passage en mesure que la moyenne des bénéficiaires, il faudrait la leur offrir en priorité.

Mais il ajoute un second argument pour cibler les mesures aux pouvoirs intégrateurs les plus importants sur les jeunes les moins qualifiés : c'est aussi le choix le plus rentable. L'accès au contrat de qualification tel qu'il s'est confirmé au cours du temps lui paraît non seulement injuste mais *« contradictoire »* (*ibid.*, p. 166) car *« alors que l'efficacité de ce processus d'insertion pour les moins qualifiés est avérée, celui-ci bénéficie surtout aux plus qualifiés, bien que l'effet d'insertion sur ces derniers soit discutable »* (*ibid.*). En inversant la tendance du ciblage, en étant plus équitable, on gagne aussi en efficacité. Cette proposition, Simon Wuhl l'assène depuis son premier ouvrage en 1991. Il s'appuie alors sur les données du Service des Études et Statistiques (SES) du ministère du Travail qui a construit un panel loupe de jeunes sortis en juin 1986 de l'enseignement secondaire. Le SES peut donc comparer les taux d'insertion à l'issue de l'alternance aux taux d'insertion moyen pour les bas niveaux de qualification fournis par le panel CEREQ³². Les résultats formulés dans une note du SES du 3 août 1989³³ sont sans équivoque : *« pour les jeunes sans qualification qui parviennent à bénéficier de l'une des formules d'alternance, le résultat en termes d'insertion professionnelle durable est très supérieur au taux moyen d'insertion de cette catégorie »* (Wuhl, 1991, p. 66). Ce résultat est mis en forme dans le tableau suivant [Tableau 1].

Tableau 1. Situation comparée des jeunes de niveau VI et V bis

Situations	Ensemble sortants (%)	Après un SIVP (%)	Après un C.A. (%)	Après un C.Q. (%)
↗ Emploi	32.6	42.2	64.9	61.5
↗ Dt CA-CQ	1.8	9.5	2.5	13.0
↗ TUC SIVP	12.9	11.3	1.4	11.3

³¹ En supposant que l'individu est d'autant plus efficace qu'il est employable.

³² Voir chapitre 6.

³³ Citée par Wuhl (1991, p. 66).

☞ Chômage	39.6	29.4	22.0	13.1
Situations	Ensemble sortants (%)	Après un SIVP (%)	Après un C.A. (%)	Après un C.Q. (%)
☞ Stages ser.nat inactivité	14.9	17.1	11.7	14.1
☞ Total	100	100	100	100
Effectifs	60 000	10 000	4500	1500

Tiré de Wuhl (1991, p. 67)

Les chiffres indiquent pour Simon Wuhl que l'avantage à passer par une formation en alternance est très important pour ces jeunes de bas niveaux et il ajoute : « *les résultats pour les niveaux supérieurs sont moins favorables* » (*ibid.*, p. 67). Pour les niveaux V, le SIVP apparaît déjà comme d'un apport limité. Pour les sortants de niveaux baccalauréat, l'avantage à passer par l'alternance en général (contrat d'adaptation et contrat de qualification) n'est plus significatif. Il en tire cette règle qui revient comme un leitmotiv dans ses différents ouvrages : « *plus le jeune est qualifié et plus il a de chances d'accéder à la formation par alternance ; mais moins il est qualifié et plus il a intérêt à en être bénéficiaire* » (*ibid.*). Du même coup « *l'explication selon laquelle ces jeunes seraient de trop faible niveau pour profiter pleinement d'une présence en entreprise et du bénéfice de l'alternance ne tient pas ; au contraire, [...], plus le niveau est faible, et plus la formation en alternance est efficace en termes d'accès en emploi* » (*ibid.*, p. 70). Justification utilitariste et justice sociale convergent donc.

En 1994, sont publiées deux études économétriques sur l'impact des mesures (Aucouturier, Gélot, 1994 ; Bonnal et alii, 1994) qui cherchent à comprendre l'effet net des différentes mesures. Des évaluations scientifiques rigoureuses viennent partiellement confirmer les premières intuitions de Simon Wuhl.

Anne-Lise Aucouturier et Didier Gélot posent la question de la « maximisation du différentiel d'emploi » pour les différentes catégories de bénéficiaires (par sexe, par âge et par niveau de formation). Les auteurs travaillent à partir de deux panels témoins dont celui des « jeunes sortants » du CEREQ et de sept panels loupes initiés par la DARES en 1990 dont quatre concernent les « jeunes en mesure » (les contrats de qualification, les SIVP, les CES, les TUC)³⁴. Aussi Anne-Lise Aucouturier [1994] peut-elle comparer la situation des bénéficiaires à la sortie des mesures à celle de la totalité des jeunes de la même cohorte de même qu'analyser les itinéraires des bénéficiaires sur trois ans. Son but est de dégager l'effet net pour chaque mesure suivant la catégorie des bénéficiaires. Elle compare donc dans un premier temps la situation des filles bénéficiaires par rapport à celle des filles non bénéficiaires, celle des garçons bénéficiaires par rapport à celles de garçons non bénéficiaires, ce qui produit un indicateur de différentiel de taux d'emploi pour les filles et pour les garçons, indicateur qu'il est possible de comparer. Le même travail est effectué pour les différents niveaux de formation initiale et pour les quatre mesures.

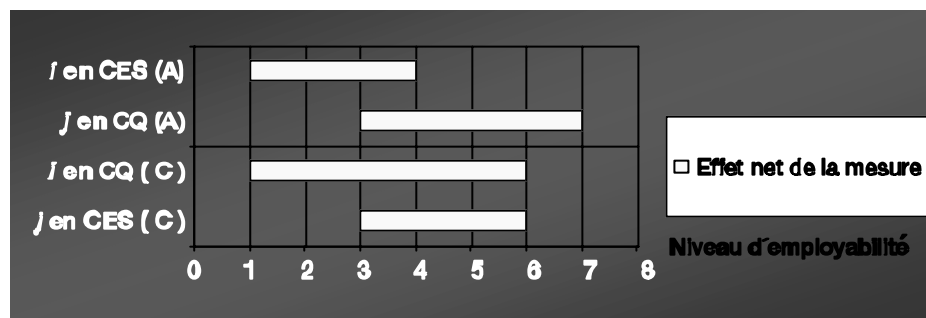
Or « *l'étude de ces différences bouleverse la hiérarchie des niveaux de formation. Les rares bénéficiaires de très bas niveaux qui entrent en contrat de qualification sont favorisés par rapport aux autres. Ensuite, le diplôme de niveau V reste une bonne qualification d'entrée* » [Aucouturier, 1994, p. 55]. Lorsqu'on ouvre l'accès des mesures les plus efficaces aux jeunes les moins qualifiés « *les meilleurs résultats relatifs sont obtenus par les bénéficiaires de contrat de qualification de bas niveau* » (*ibid.*, p. 57) alors que « *les moins*

³⁴ Les trois autres panels loupe visent les chômeurs adultes en mesure.

*bons [le sont] par les bénéficiaires de CES de niveau IV » (ibid.). Ces résultats peuvent certes s'expliquer par des « variables cachées » tant du côté des emplois occupés par les différentes catégories de jeunes que de celui des caractéristiques « productives » des jeunes qui entrent dans les mesures : « on peut en effet penser que les jeunes peu qualifiés accédant à un contrat de qualification seraient en fait les plus « employables » au sein des jeunes de même niveau de formation » (Aucouturier, Gélot, *op. cit.*, p. 85). Cela expliquerait leur meilleure insertion relative. Néanmoins, les auteurs concluent sur une note optimiste : « malgré ces réserves, ces résultats prouvent que les mesures peuvent avoir un effet contra-sélectif, même s'il est limité à certaines catégories. La sélection effectuée à l'entrée des mesures, qui écarte les jeunes les plus en difficulté, s'oppose cependant généralement à cet effet en le limitant à un très petit nombre d'individus » (ibid.).*

Ces évaluations auraient tendance à montrer que l'option A, qui consiste à accorder la mesure la plus performante au jeune le plus qualifié, est tant inéquitable que sous-optimale. En faisant le choix inverse, on gagne en justice et en utilité agrégée. Dès lors, l'application du principe de justice sociale intragénérationnelle, ainsi que la volonté de lutter contre la sélectivité du chômage, conduisent à préférer la situation C présentée dans le Graphique 2 à la situation A.

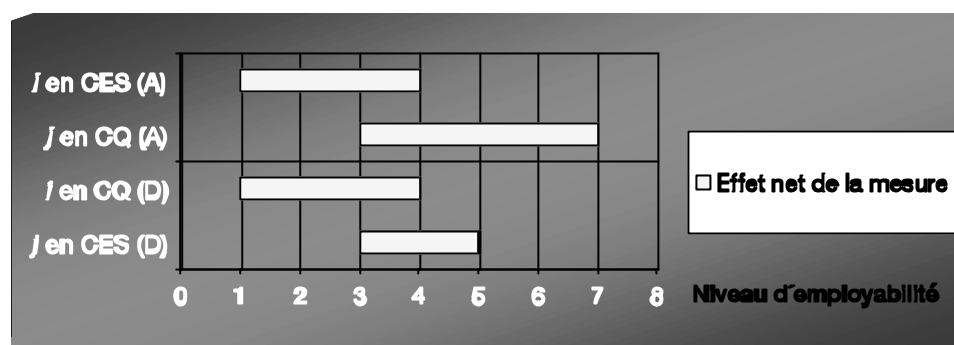
Graphique 2. La discrimination positive avec maximisation de l'efficacité locale agrégée (C)



L'hypothèse C remplit un double critère de justice : tout d'abord le principe du maximum d'efficacité locale désigne la situation C par rapport à A puisque la plus grande valeur du CQ croît lorsque c'est un individu moins employable qui en bénéficie (i gagne ainsi cinq niveaux d'employabilité alors que j n'en aurait gagné que quatre); ensuite, le principe de discrimination positive est respecté puisque le différentiel de productivité est encore réduit.

Pourtant, l'évolution même du système d'insertion montre qu'une éthique reposant sur de toutes autres bases se développe. C'est une éthique qui a besoin de temps pour prendre tout son effet. À l'encontre de la thèse portée à la marge par Simon Wuhl, le sens commun technico-politique tel qu'il s'est exprimé dans le rapport Bichot (voir *supra*) travaille sur d'autres hypothèses quant aux conséquences d'une ouverture des mesures les plus proches de l'emploi aux moins employables.

Il suppose en effet, qu'en ouvrant le contrat de qualification à l'individu le moins efficace, il en retire beaucoup moins d'utilité. On passerait alors de la situation A à une situation D [voir Graphique 3].

Graphique 3 : Discrimination positive avec perte d'efficacité locale agrégée (D)

Deux faisceaux de raisons peuvent justifier cette hypothèse. Le premier relève des attributs de la personne et le second d'effets pervers de l'agrégation des choix. Dans le premier cas, il s'agit d'efficacité locale comparée des individus : les individus présentent des capacités différentes de profiter d'une mesure, notamment selon leur niveau d'entrée (par exemple parce que certains ne possèdent pas les « pré-requis » qui leur permettent de se perfectionner dans la mesure). Dans le second, la baisse de plus-value de la mesure entre la situation A et la situation D découle du fait que tous les gestionnaires des mesures ont choisi d'ouvrir l'accès du CQ aux plus défavorisés. L'agrégation de ces décisions individuelles qui se traduit par une entrée massive de jeunes de bas niveaux dans les CQ provoque une dévalorisation globale de la mesure CQ, c'est-à-dire une dévalorisation globale des sortants du CQ sur le marché du travail. À terme, c'est donc la plus-value en employabilité de la mesure qui est affectée. Dès lors, en passant de la situation A à la situation D, l'ensemble des acteurs apparaissent perdants : la société (ou l'État) qui, pour le même investissement, obtient une rentabilité des mesures inférieures (le contrat de qualification appliqué à j produit une plus-value de 4 points alors qu'elle ne fait gagner que 3 points à i) ; l'individu le moins efficace conserve son handicap par rapport au second ; enfin l'efficacité globale est inférieure à la situation A.

Les deux hypothèses (« discrimination positive avec maximisation de l'efficacité locale agrégée » et « discrimination positive avec perte d'efficacité locale agrégée ») s'opposent sur l'évaluation comparée de la plus-value agrégée entre une distribution conforme à la discrimination positive et une distribution plus conforme à la logique du marché. Elles sont, d'une certaine manière, irréconciliables. Le passage à une « éthique longitudinale » permet de sortir de cette impasse morale et politique.

1.2.2. Les filières ascendantes de mesures ou l'équité dans le temps

Dès les premières heures des politiques d'insertion, les mesures sont organisées en filières. Les stages de formation alternée (SOA, stage d'insertion et stage de qualification) sont certes de trois types, mais on les envisage comme des étapes par lesquelles les jeunes sortants en difficulté doivent passer pour espérer décrocher une qualification et un emploi. C'est notamment l'articulation entre stage d'insertion et stage de qualification qui est profondément hiérarchisée, le stage d'insertion (sociale) étant considéré, pour les jeunes les plus en difficulté, comme un préalable incontournable dans l'accès aux stages de qualification. De fait, pour ces jeunes défavorisés, l'horizon des stages d'insertion doit être le stage de qualification.

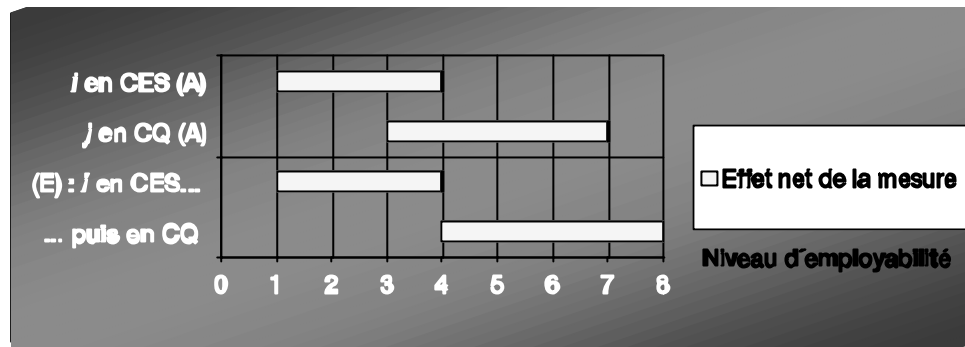
À partir de 1989, le CFI reprend la même structure par palier en aménageant la possibilité de les entrecouper d'autres mesures au sein d'un parcours accompagné. Les actions de formation alternée sont réparties entre trois phases : la phase de mobilisation, la phase de pré-qualification et la phase de qualification. Seule la troisième phase peut être réalisée sous contrat de travail aidé. Les deux premières phases sont des actions de formation alternée. Le CFI sera prolongé par le programme PAQUE (1992) qui faisait précéder l'entrée en stage de pré-qualification d'une formation générale et générique pour que les jeunes « de très bas niveau » puissent accéder à un parcours qualifiant. La différenciation des publics ciblés se faisait essentiellement sur la base du niveau d'acquisition des savoirs scolaires.

Puis, lorsque les contrats en alternance apparaissent comme à la fois très sélectifs et très performants, ils seront présentés comme des aboutissements des stages de formation, des TUC ou des CES, comme le fait Jacques Bichot dans son développement sur la transition formatrice (voir *supra*). Une mesure ayant un bon impact final est automatiquement classée dans la catégorie des mesures proches de l'emploi, venant donc couronner un parcours fait de mesures moins proches de l'emploi mais formatrice de l'individu. Le jeune grimpe une échelle de mesures, chaque niveau de sortie d'une mesure étant présenté comme le niveau d'entrée de la suivante.

Devant les résultats médiocres en termes de mise en emploi des CES, le gouvernement crée en 1992 le Contrat d'Emploi Consolidé comme étape intermédiaire entre le CES et l'emploi stable ordinaire. Il a pour objectif d'offrir une possibilité d'insertion durable aux titulaires de contrats emploi solidarité les plus en difficulté et dépourvus de toute autre solution en termes d'emploi ou de formation, à l'issue du CES. Alors que la durée de contrat CES pouvait atteindre à ce moment-là au plus 36 mois, il offre la possibilité de se stabiliser jusqu'à cinq ans (avec les renouvellements de contrat) dans un emploi. On organise ainsi un parcours qui peut durer six ans au total et qui est représenté comme une progression vers la norme d'emploi. Le parcours dans les mesures se construit comme une carrière ascendante. Comment formaliser cette logique éthique ?

Elle demande à se placer du point de vue de la trajectoire des jeunes les moins employables et d'organiser un parcours ascendant, une « filière de mesures » de manière à le conduire en emploi à *terme*. C'en est alors fini des comparaisons distributives entre groupes de niveau. Il n'y a plus que la progression des trajectoires d'insertion prises jeune par jeune. Ce système organisé de file d'attente dans laquelle les individus progresseraient avec le temps est une manière d'appliquer un principe d'égalité pure dans les mesures les plus prisées : *au bout du compte*, chaque jeune sortant de formation initiale au chômage, du plus employable au moins employable, serait amené à passer par les mesures les plus performantes en termes de mise en emploi. C'est donc une manière de concilier la maximisation de l'impact quantitatif (cumulé), la préservation de la valeur des mesures les plus cotées et une égalité d'accès aux mesures.

Aussi, si nous reprenons notre exemple de la distribution des deux mesures CES et CQ, il s'agit de dire, dans l'hypothèse du sas, que la situation A parfaitement inéquitable est une vision tronquée d'un processus qui, sur le long terme, et du point de vue de l'individu le moins employable apparaît comme beaucoup moins critiquable. Si au temps T, il y a bien une inégalité des chances, elle est compensée au temps (T+1) par le fait que l'individu le moins employable, déjà amené à un certain niveau d'employabilité, peut accéder à la mesure la plus efficace. La distribution de la mesure CQ paraît donc égalitaire au temps (T+1).

Graphique 4 : Le principe de la file d'attente dans les mesures (A en transversal = E en longitudinal)

L'évaluation et le suivi des mesures rendent compte de cette hiérarchisation des mesures à travers la définition des « sorties positives » de chaque mesure, c'est-à-dire des situations des bénéficiaires sortants des mesures qui peuvent être considérées comme une réussite du programme. Pour les programmes ciblés sur les jeunes en difficulté, l'entrée dans une mesure considérée comme étant d'un « meilleur niveau » est comptabilisée comme une sortie positive, au même titre que l'emploi stable.

C'est particulièrement net pour le programme TRACE. L'objectif principal est exprimé en termes d'accès à l'emploi durable. La définition de ce que la DGTEFP considère comme une sortie positive est particulièrement importante puisque pour la première fois un objectif chiffré de « placement » est fixé aux opérateurs (50% de sorties positives à l'issue du parcours TRACE). Or qu'est-ce qu'on entend alors par « sortie positive » ? Le contrat à durée indéterminé de droit commun n'est qu'une des multiples possibilités. Sont aussi comptabilisés comme telles :

- ✍ Un CDD d'au moins six mois y compris au titre d'un Contrat Initiative Emploi³⁵ ;
- ✍ Un contrat d'apprentissage ou un contrat de qualification ;
- ✍ Un emploi du programme « nouveaux-services-emplois jeunes »³⁶.

Les sorties positives de TRACE sont constituées des mesures valorisées et valorisables sur le marché du travail : les contrats aidés dans le secteur marchand et les emplois-jeunes qui sont une garantie de professionnalisation.

Cette mise en forme des parcours ascendants de mesures tend à transformer l'écroulement en sas. Une seconde stratégie de conciliation d'objectifs de ciblage contradictoire consiste à justifier la création d'emplois pour les jeunes les plus proches de l'emploi en arguant d'un effet d'appel d'air pour les jeunes les plus en difficulté. La théorie de l'appel d'air constitue donc le second mécanisme de redistribution égalitaire qui s'inscrit non plus dans le monde des mesures d'insertion mais dans une représentation du fonctionnement du marché du travail libre.

³⁵ Le CIE a été mis en place en 1995. C'est une aide à l'insertion dans le secteur marchand qui ouvre droit à une exonération de charges patronales pour la partie du salaire n'excédant pas le SMIC et pour une durée de 24 mois au plus. Son niveau d'efficacité en termes d'impact final équivaut à celui des contrats de qualification : environ 70% des personnes passées par cette mesure occupent un emploi non aidé 27 mois après leur passage en mesure [DARES, 2003, p. 58].

³⁶ Circulaire DGEFP/DIIJ n° 98-33 du 23 octobre 1998 relative à l'application du programme TRACE.

1.2.3. La création des emplois-jeunes ou la théorie de l'appel d'air

Sue le marché du travail cette fois-ci, la théorie de l'appel d'air (ou du « dégorgement ») est une autre manière de concilier la dérive vers le haut des mesures de création d'emploi et une justice intragénérationnelle.

La théorie de l'appel d'air repose sur une analyse de la gestion de la main d'œuvre par les entreprises et découle du constat d'une généralisation de la surqualification à l'embauche. Retraçant les processus de valorisation des diplômes des débutants sur le marché du travail depuis 1973, Joëlle Affichard (1981) concluait à une dévalorisation de certains diplômes notamment ceux de l'enseignement technique court (CAP-BEP). Pour ces derniers, la liaison entre le diplôme et la profession a tendance à se relâcher : les non-diplômés de ce niveau de formation ont même un peu plus de chance d'être ouvrier qualifié que les diplômés. En revanche cette liaison demeure de bonne qualité pour les diplômes supérieurs au baccalauréat. Dans ce contexte, il n'est pas question de file d'attente : on semble bien assister à une déstructuration de la relation formation-emploi plutôt qu'à une dévalorisation générale des diplômes. Pour Joëlle Affichard on voit là se dessiner « *la capacité renforcée des employeurs à mettre en œuvre leur propre système de qualification de la main d'œuvre en contestant celui auquel prétend l'appareil scolaire* » (*ibid.*, p. 26). Mais ces analyses des processus de concurrence entre les niveaux et les filières a comme intérêt de focaliser l'attention sur le mode de gestion de la main d'œuvre. S'appuyant sur les derniers résultats de l'INSEE (Coëffic, 1986), le rapport Bichot attire l'attention des pouvoirs publics sur les effets de ce déclassement sur les jeunes : « *quand une formation a réclamé des efforts importants, intellectuels et financiers, et qu'elle ne débouche pas sur l'emploi, ni par conséquent sur le statut socio-professionnel qu'en attendaient l'intéressé et sa famille, la déception est souvent vive* » [Bichot, *op. cit.*, p. 56]. L'inquiétude grandit dans la fonction publique qui voit se multiplier des candidats au concours surqualifiés. En effet, « *quelle sera la réaction de ces jeunes si leur situation ne se révèle pas seulement provisoire* » (*ibid.*), si leur carrière est bloquée ? L'exemple des préposés de la poste titulaires d'une licence ou d'une maîtrise frappe tout particulièrement les esprits³⁷. Cette mise en scène des conséquences du déclassement légitime une intervention qui ne soit pas uniquement tournée vers les jeunes les moins qualifiés.

Sur une problématique en termes de déclassement est venue se greffer celle du chômage comme file d'attente [voir Encadré 2]. La théorie du chômage comme file d'attente correspond tout d'abord à une tentative d'expliquer l'allongement de la période de transition des jeunes. Dans un premier temps, elle concerne moins la structuration du chômage juvénile en interne que la compréhension des phénomènes de concurrence entre les débutants et les chômeurs plus expérimentés. À côté de ceux, peu nombreux, qui passent très rapidement de la formation initiale à l'emploi stable, il y a ceux « *qui prennent la file d'attente* » en poursuivant leur recherche d'emploi [Bichot, *op. cit.*, p. 60]. Ces derniers ne sont pas les seuls candidats sur un poste. La probabilité d'être embauché est donc assez faible pour un jeune et il devra faire de nombreuses tentatives avant de l'être. Les adultes expérimentés étant préférés aux jeunes, « *le nombre moyen de tentatives peut être encore plus élevé pour les jeunes* » (*ibid.*).

³⁷ Cet exemple cité dans le rapport est tiré d'un article du *Nouvel Economiste* intitulé « Tous facteurs », 11 avril 1986.

Encadré 2. Le modèle de la « compétition pour l'emploi »

Le modèle de la « job competition » est proposé par Thurow en 1975 comme explication de la relation entre la formation et l'emploi. Ce modèle repose sur deux hypothèses fondamentales : d'une part la réalisation de l'équilibre du marché du travail par les quantités, c'est-à-dire l'emploi et non le prix (les salaires), et d'autre part la détermination de la productivité par le poste et non par le travailleur qui doit donc être formé par l'employeur pour occuper l'emploi. La qualification du travailleur correspondant à la qualification du poste est donc obtenue à l'intérieur de l'entreprise.

Dans ce modèle, le diplôme ne peut être en aucun cas considéré comme une garantie de la productivité du travailleur ; il n'est qu'un signal de l'aptitude des individus à être formés dans un modèle où l'employeur cherche à minimiser ses coûts de formation³⁸. Les employeurs classent donc les candidats dans l'ordre décroissant des diplômes de telle manière qu'ils constituent une file d'attente pour chaque niveau d'emploi. L'embauche se présente donc sous la forme d'un concours dans lequel seul le niveau relatif compte et non d'un examen qui sanctionne un niveau absolu.

Ce modèle fournit aussi une explication concurrente à la théorie du capital humain sur la demande éducative. Les individus pour mieux se placer dans la file d'attente ont intérêt à obtenir un niveau de diplôme plus élevé que la moyenne. Cette compétition pour l'emploi entraîne donc une fuite en avant dans la course aux diplômes visant à obtenir un avantage relatif par rapport aux autres compétiteurs.

En France, l'article de l'économiste Robert Salais (1980) demeure une référence de l'application du modèle de la compétition pour l'emploi au cas français qui s'oppose aux différentes théories microéconomiques du chômage volontaire.

En 1989, la Commission « Relations sociales et emploi » présidée par Martine Aubry³⁹ note que « *le niveau de qualification des demandeurs d'emploi est en effet jugé, souvent a priori, insuffisant par les entreprises, alors même qu'elles ont tendance à élever au delà du nécessaire le niveau de diplôme ou de qualification requis par les entreprises*⁴⁰ » [Commission « Relations sociales et emploi », 1989, p. 45]. La sélectivité « naturelle » du marché⁴¹ serait ainsi renforcée par les comportements des entreprises (et des pouvoirs publics dans leur pratique de sélection pour les mesures). La file d'attente des chômeurs est ainsi rangée par ordre décroissant de diplôme.

L'association d'une politique de création d'emplois par des exonérations de charges pour le premier salarié ou pour l'embauche d'un jeune (sans limite de niveau de formation), ou encore d'incitation à la réduction du temps de travail, et d'une politique de lutte contre la sélectivité du marché (type CES ou CRE) offre une parade à ce phénomène de surqualification. La Commission « Relations sociales et emploi », inscrivant ses réflexions dans l'objectif général fixé au X^e Plan (1989-1992), à savoir le plein emploi, ne peut en effet dissocier la lutte contre l'exclusion du marché du travail d'une politique plus globale de création d'emploi.

³⁸ Voir *supra*.

³⁹ Alors directeur général adjoint du groupe Pechiney.

⁴⁰ Sans doute faut-il lire là « emplois » et non « entreprises ».

⁴¹ Celle qui découle de la hausse globale du niveau de qualification des emplois.

En 1997, cette doctrine des politiques de l'emploi prolonge l'analyse en interprétant le chômage des jeunes comme chômage de file d'attente (Forgeot, Gautié, 1996)⁴² qui reporte massivement sur les jeunes, et parmi eux les moins qualifiés, les pénuries d'emploi : « *le problème n'est plus alors seulement d'agir sur la structure du chômage des jeunes, au bénéfice des plus en difficulté, mais également de faciliter l'accès des jeunes diplômés à l'emploi pour débloquer la file d'attente du chômage et limiter les phénomènes de déclassement en cascade* » (Guitton, 1999). Le chômage des jeunes, selon ce paradigme qui a fait l'objet de tests économétriques, ne serait pas un chômage structurel, résultat de l'inadaptation de la main d'œuvre à la structure productive, mais un chômage lié à un déficit dans la demande de travail. Tout se passe comme si l'ensemble des chômeurs formait une immense file d'attente, rangés par ordre décroissant de diplôme devant un guichet d'embauche. En l'absence de mécanisme d'aspiration des jeunes diplômés par un accroissement de l'offre d'emploi, les jeunes les moins qualifiés sur le marché du travail sont toujours victimes de la concurrence et ce, malgré des politiques visant à améliorer leur niveau d'employabilité.

Cette théorie s'est diffusée dans une certaine presse économique lors du lancement des emplois-jeunes, l'idée étant que le dispositif des emplois-jeunes absorbe des diplômés qui du même coup libèreraient les emplois les moins qualifiés. Appuyé par l'avis d'un expert du CEREQ (Daniel Martinelli), un article du journaliste Olivier Piot dans le *Monde Initiatives Emploi* évoque cette thèse du « *mouvement de chaises musicales, propres à libérer des places pour les moins qualifiés* »⁴³. Le ministère de l'Éducation, recrutant des emplois-jeunes diplômés de l'université, offrirait ainsi un beau marchepied à des diplômés de l'enseignement supérieur qui n'avaient que peu de débouchés dans le secteur public jusqu'alors. La thèse de l'appel d'air est d'autant plus plausible que les diplômés bénéficient par ailleurs d'une « mini-reprise » économique (Martinelli, Sigot, Vergnies, 1997).

On comprend mieux alors la dialectique de Laurent Fabius, ancien Premier ministre socialiste (1984-1986) qui, s'exprimant dans la revue *Commentaire* en 1998, rapproche sans les confondre les jeunes issus de la classe moyenne et les jeunes sans formation : ainsi il y aurait d'un côté « *les plus diplômés* », pour qui « *chaque évolution est une chance* » et de l'autre « *les enfants des classes moyennes, ceux que la naissance, la chance ou le mérite n'ont pas propulsé directement vers les plaines giboyeuses des grandes Écoles en attendant les sommets de l'État ou de l'industrie, [qui] se heurtent souvent à la déception d'un parcours semé d'obstacles, à la dévalorisation de leurs efforts devenus infructueux. Le mot déclassement vient aux lèvres et il laisse un goût d'amertume* » auxquels il faut ajouter « *une troisième jeunesse* » qui « *subit une détresse plus profonde encore : sans bagage éducatif suffisant, sans formation professionnelle satisfaisante, sans repères aussi, elle affronte la « galère » au quotidien* » (1998, p. 59). Le modèle de l'appel d'air permet de traiter ces deux jeunessees d'un même mouvement, de faire en quelque sorte d'une pierre deux coups. Il est possible, en résolvant le problème de déclassement pour les jeunes des classes moyennes, de régler celui du problème du chômage des jeunes dans la « galère ».

⁴² Leur méthode de mesure du déclassement diffère de celle utilisée au début des années 1980 dans leur manière d'évaluer la « relation formation-emploi normale ». Joëlle Affichard et Nicole Coëffic s'appuyaient sur une méthode adéquationniste formelle prenant comme repère les nomenclatures des niveaux de formation et d'emploi. La seconde vague de mesures utilise une méthode statistique qui évalue le déclassement par rapport aux correspondances *les plus probables* à un moment donné. C'est donc une mesure relative et historique et non une mesure normative.

⁴³ *Le Monde « Initiatives emploi »*, 22 octobre 1997.

Si l'effet d'appel d'air a été peu testé empiriquement, l'hypothèse du sas est confrontée aux résultats des évaluations longitudinales qui semblent plutôt faire état d'une segmentation de l'espace des mesures actives.

1.3. Du sas à la segmentation ?

Les premières vérifications des hypothèses alternatives (sas ou segmentation) se font avec les « stages 16-18 ans ». Cette structuration des dispositifs dans une logique linéaire ascendante n'a de sens que si le passage d'un type de stage à un autre est assuré. Cette fluidité marquerait ainsi la progression des jeunes dans le temps, d'un stade de formation à un autre qui lui serait supérieur. Si au contraire, les transitions ne sont pas réelles, on aboutit, dans une vision en coupe, à une dualisation du champ de l'insertion entre deux secteurs sans grande communication entre eux.

Dès les premières évaluations statistiques des stages en insertion issus du rapport Schwartz, on constate des cheminements internes en décalage avec l'objectif premier (l'accès à la qualification) (Amat, 1985a). Seuls 17,1% des jeunes ayant participé au dispositif ont accompli un parcours ascendant (insertion-qualification ou orientation-qualification). Proportionnellement, la majorité des jeunes entrés dans le dispositif ne réalisait qu'un stage d'insertion (32,8% des jeunes et 35,1% des filles), auxquels on peut ajouter ceux qui participaient à deux stages d'insertion, un stage d'insertion suivi d'un stage de qualification ou un stage d'orientation. Au total 43,5% des jeunes demeuraient dans une filière de formation éloignée de la qualification.

Des premières évaluations systématiques du CFI réalisées par la DARES se dégage la même conclusion : 54,4% des parcours ne passent pas par une phase de qualification (Jeger, Osbert, 1994). L'accès à ces différentes phases est très variable selon le niveau de formation à l'entrée du CFI : un tiers des publics de niveau VI accèdent à une phase qualifiante, contre 53% des niveaux Vbis et 50% des niveaux V (alors que ces derniers ne représentent que 14% du public du CFI dans son ensemble) (*ibid.*, p. 82).

Les choses se compliquent avec l'enrichissement du panier de mesures : il faut alors disposer de panels et d'enquêtes longitudinales intégrant l'ensemble de l'offre d'insertion pour faire apparaître des trajectoires plus ou moins positives entre les mesures les moins performantes et les plus performantes.

L'étude des données longitudinales du panel CEREQ permet de vérifier l'hypothèse sur laquelle a été peu à peu construit le système des mesures d'insertion en France. Grâce au savoir-faire du CEREQ et de ses économètres, il devient possible de mettre en lumière les enchaînements typiques et de savoir s'il y a bien un enfermement des individus dans un marché secondaire de la mesure. Mais il faut des données sur longue durée car les enchaînements jusqu'à une éventuelle sortie vers l'emploi stable peuvent prendre plusieurs années. Plusieurs travaux d'évaluation s'intéressent ainsi aux « dépendances d'états », à savoir aux effets des situations sur le marché du travail sur les trajectoires ; mais les résultats sont là aussi contradictoires. Couppié et Werquin (1994) mettent en lumière une forte corrélation entre la présence dans un emploi aidé non marchand au temps T et le passage par une mesure du même type au temps T-1, ce qui tendrait à vérifier l'effet de confinement des mesures (Gautié, 1996, p. 55). S'intéressant à l'indicateur des salaires, Balsan, Hanchane et Werquin concluent que *« pour la grande majorité des personnes concernées, le passage par une mesure ne peut être assimilé à un investissement en capital humain et ne permet pas aux individus d'acquérir le stock de capital humain suffisant pour franchir la barrière entre les deux secteurs [secondaire et primaire] »* (*op. cit.*, p. 43). Ils montrent notamment que *« le chômage et l'inactivité peuvent être moins défavorables, du point de vue de leurs effets sur le*

salaires que certaines mesures », comme les TUC-CES et les SIVP (*ibid.*). Ces dernières ont donc pour effet selon les auteurs « *d'enfermer durablement les individus dans la sphère des bas salaires* » (*ibid.*, p. 44). En revanche Bonnal et alii (1994) constatent sur une cohorte plus ancienne une relative fluidité entre les mesures « basses » et les mesures « hautes ».

Malgré l'institutionnalisation de la dualisation du système des politiques d'insertion, le mot d'ordre de la discrimination positive est encore à l'ordre du jour dans le programme TRACE et la loi contre les exclusions. À qui s'adresse-t-il et de quoi s'agit-il ? Il apparaît que le message du retour à une discrimination positive en 1998 n'a été adressé qu'à certains acteurs et pour certains dispositifs : il rappelle à l'ordre les Régions à qui la loi de décentralisation a délégué la gestion de la formation professionnelle des jeunes ainsi que les missions locales dont les publics de niveau baccalauréat ont considérablement augmenté en quelques années. La discrimination positive ou l'égalité des chances doit être réactivée à la marge, dans des secteurs de l'insertion bien délimités comme la formation, le service public de l'emploi ou le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), c'est-à-dire un ensemble de dispositifs qui, dans la hiérarchie des mesures, ne sont pas considérés comme les plus efficaces et qui d'ailleurs ne doivent plus être jugés à l'aune des autres mesures mais comme des remèdes répondant à des besoins spécifiques. La devise serait alors la suivante : « à chacun selon son besoin du moment », conformément à la nouvelle philosophie des parcours.

2. La discrimination positive à la marge : le programme TRACE

La thématique de l'écroulement est réactivée avec l'éclatement de la gestion des ressources publiques dans un mouvement de décentralisation qui débute au début des années 1980 mais qui prend toute son ampleur au tournant des années quatre-vingt-dix. L'action sociale et la formation professionnelle des jeunes, deux domaines centraux dans les politiques d'insertion, relèvent aujourd'hui pour l'un des Conseils généraux et pour l'autre des Conseils régionaux. L'intermédiation de l'emploi des jeunes se répartit entre l'ANPE, service public de l'emploi, et les missions locales dont le financement implique là aussi les collectivités territoriales. Ce poids grandissant des acteurs décentralisés dans l'action d'insertion amène l'État central à se poser comme garant de l'intérêt des plus défavorisés face aux dérives supposées des agents locaux. Le programme TRACE apparaît comme une « carte de priorité » décernée par l'État aux jeunes à problèmes pour leur permettre d'accéder aux ressources gérées par des acteurs qu'il ne contrôle que peu [voir Encadré 10 pour un descriptif du programme].

2.1. La décentralisation des compétences

L'action publique en matière d'insertion des jeunes se déroule dans un contexte fortement décentralisé. La puissance publique se fait plurielle : les ressources de l'action sociale sont gérées par les collectivités locales départementales et les Régions ont acquis de plus en plus d'autonomie dans la gestion de la formation professionnelle des jeunes.

2.1.1. La décentralisation des ressources de l'action sociale

L'action sociale est décentralisée depuis 1982. Les Conseils généraux en charge de l'aide sociale gèrent plusieurs ressources stratégiques dans le champ de l'insertion des jeunes. En premier lieu, ils abondent le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) à hauteur de 50%, le complément étant versé par l'État [voir Encadré 3].

Encadré 3. Le FAJ⁴⁴

Pour pallier les insuffisances éventuelles des dispositifs ordinaires d'insertion des jeunes, la loi de décembre 1989 sur la lutte contre l'exclusion professionnelle a prévu la mise en place de fonds locaux d'aide aux jeunes. Ceux-ci ont pour objet de fournir des ressources, pour des périodes courtes, à des jeunes en difficulté de 18 à 25 ans qui s'engagent dans une démarche d'insertion.

Ces fonds locaux (FLAJ) instaurés sur le mode facultatif dans un premier temps sont devenus obligatoires au niveau départemental (les FAJ) par la loi du 29 juillet 1992. Ils doivent être financés à parité par l'État et le Conseil général, la participation d'autres partenaires (CAF⁴⁵ ou communes) étant facultative. En 1997, l'État a apporté un financement de 150 millions de francs.

Trois types d'aides peuvent être attribués :

- ✍ un secours financier d'urgence ;
- ✍ des aides financières liées à un projet d'insertion ;
- ✍ des actions d'accompagnement social personnalisé pour les situations psychologiques et sociales graves et complexes.

Le président du Conseil général co-anime donc le dispositif ; en particulier, il participe à l'élaboration du règlement intérieur du FAJ qui stipule les modalités de l'accès au Fonds. De nombreuses autres aides gérées cette fois-ci exclusivement par les Conseils généraux peuvent être mobilisées ponctuellement dans le parcours du jeune. Le service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), décentralisé depuis 1984, concentre le plus de ressources pour les jeunes : il a pour mission d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leurs familles, aux mineurs émancipés et aux majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ainsi que d'organiser des actions collectives de prévention dans les quartiers « à risque ». L'ASE comprend notamment la gestion du secteur de la prévention spécialisée dont l'intervention est aussi actionnée dans les parcours d'insertion.

2.1.2. La mobilisation des Régions⁴⁶

Mais c'est bien entendu la décentralisation de la formation professionnelle qui a entraîné les transformations les plus profondes dans la gestion des parcours des jeunes en difficulté. Les Régions se doivent depuis la loi quinquennale de décembre 1993 d'élaborer et de proposer un Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des Jeunes (PRDFP) rassemblant toutes les filières de formation professionnelle dans le secteur de formation initiale et continue [voir Encadré 4]. Elles définissent donc les orientations à moyen terme en matière de développement des filières et des spécialités, de définition d'un plan d'action concernant l'information et l'orientation des jeunes, d'évolution de l'offre de formation initiale et continue, et bien sûr des publics et de jeunes à former.

⁴⁴ Nous revenons sur le FAJ et ses principes d'action dans le chapitre suivant.

⁴⁵ Caisses d'Allocations Familiales.

⁴⁶ Nous emploierons le terme de Région pour désigner la collectivité territoriale et afin de le distinguer de l'entité géographique.

Encadré 4. Le cadre de la décentralisation, entre compétences transférées et compétences partagées

La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes est un processus au long cours dont l'évolution est marquée par un certain nombre de dispositions législatives.

La **loi du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des Régions institue les conditions de possibilité de la décentralisation. La Région tout comme le Département accèdent au statut de collectivité territoriale. Les premières élections au suffrage universel ont lieu pour la première fois en 1986.

La **loi du 7 janvier 1983** définit les nouvelles répartitions de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. La Région obtient la fonction d'impulsion de développement économique et de politique de l'emploi. Ses pouvoirs d'aménagement du territoire sont étendus. La formation professionnelle et l'apprentissage sont des compétences de droit commun qui lui sont également transférées.

La **loi du 22 juillet 1983** complétée par la **loi du 25 janvier 1985** la prolonge dans le domaine de la formation initiale. Sur le terrain de l'éducation nationale, l'État et la Région se partagent la compétence, l'État étant responsable des programmes, des diplômes et du personnel alors que la Région est chargée du bâti et des équipements des lycées.

La **loi du 20 décembre 1993** prend deux dispositions : la région reçoit compétence pour organiser les actions de formation continue pour les jeunes 16-25 ans (le CFI) et ce en deux étapes. Les Régions récupèrent les actions de qualification immédiatement puis les autres actions (accueil, orientation, insertion, préqualification) par voie contractuelle pour le 1^{er} janvier au plus tard. Par ailleurs, est créé un Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes élaboré par le Conseil régional en collaboration avec l'État et les différents acteurs sociaux de la formation professionnelle.

La loi du **6 mai 1996** portant réforme de l'apprentissage a augmenté les ressources dévolues au PRDFP et mis en place un système de péréquation entre les régions.

La loi du **17 janvier 2002** relative à la modernisation sociale conforte l'échelon régional avec la création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, la réforme de l'organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ainsi que la coordination des financements des centres de formation d'apprentis autour du Conseil régional.

La loi du **27 février 2002** relative à la démocratie de proximité confère des compétences nouvelles aux Conseils régionaux : la responsabilité d'arrêter le schéma régional des formations de l'AFPA (Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes) et le transfert de l'État aux Régions, à partir du 1^{er} janvier 2003, de la prise en charge des primes aux employeurs d'apprentis tout en renforçant la coordination régionale par l'élargissement du PRDFP aux adultes.

Au terme de ce processus, la Région assume la responsabilité de la formation professionnelle des jeunes.

L'analyse du processus de décentralisation du dispositif du CFI a révélé les risques d'exclusion encourus par les jeunes les plus éloignés de l'emploi dans le passage de témoin entre l'État et le Conseil régional. En effet, l'évaluation de la loi quinquennale montre d'une part que l'accent est souvent mis sur les actions de qualification au profit des jeunes relativement formés. Ainsi, on observe la création des «*conditions d'un système de prise en*

charge des jeunes à « deux vitesses », au détriment des jeunes les plus fragilisés face à l'emploi » [Comité de coordination, 1996, p. 91]. D'autre part, il s'avère que des ruptures de continuité entre actions de préqualification et actions de qualification interviennent fréquemment, ce qui entraîne des « mises en attente » préjudiciables. Les Régions semblaient réagir différemment à ce transfert adoptant des rythmes différents de prise de compétence. Si une partie des Régions a pris l'ensemble des compétences transférées dès 1994 (notamment la Région Rhône-Alpes), elles se sont le plus fréquemment engagées progressivement dans le processus de décentralisation (d'abord les actions qualifiantes puis dans la foulée les actions d'insertion). Enfin une minorité, dont la Région PACA, ont attendu la limite légale pour prendre en main les actions de qualification.

Certaines Régions, celles qui ont pleinement investi leurs compétences, créent par ailleurs des ressources complémentaires qui peuvent empiéter sur le domaine de compétence de l'État. C'est le cas de la Région Rhône-Alpes avec la mise en œuvre du PAPEP (Plan d'Accès à une Première Expérience Professionnelle), large dispositif initié en 1994 visant à permettre aux jeunes de connaître une première expérience professionnelle [voir Encadré 5]. Tout en s'en défendant, la Région pratique une véritable politique d'emploi des jeunes [Kretzschmar et alii., 1998]. L'État n'a que très peu de prise sur l'élaboration et la mise en œuvre des règles d'accès de ces dispositifs régionaux. Dans notre exemple, les élus régionaux ont préféré ouvrir l'ensemble du dispositif à tous les primo-demandeurs d'emploi, sans appliquer le principe de discrimination positive.

Encadré 5. Le PAPEP en Rhône-Alpes : une innovation régionale en matière d'insertion professionnelle des jeunes

Le PAPEP a été imaginé alors que le programme PAQUE était abandonné au niveau national à la fin de l'année 1993. Un certain nombre de diagnostics précis sur le chômage des jeunes sont à l'origine de sa mise en œuvre :

- ✍ 64 300 jeunes rhônalpins de moins de 25 ans étaient au chômage fin mars 1994.
- ✍ Le niveau d'étude et l'origine sociale sont des facteurs aggravants du chômage mais la diversification du public des structures d'accueil est interprétée comme le signe d'une généralisation du chômage à l'ensemble de la classe d'âge.
- ✍ Dans la mesure où le niveau de formation des jeunes ne cesse d'augmenter et qu'ils connaissent un allongement important de la période d'études, ils entrent aussi de plus en plus tard dans la vie active.

De ce diagnostic découle une hypothèse de base : le manque d'expérience professionnelle est un obstacle majeur à l'insertion professionnelle des jeunes. C'est donc plus précisément l'accès à l'emploi qui sera privilégié.

Les axes d'intervention du PAPEP qui découlent de cette analyse sont au nombre de cinq :

- ✍ intensifier la prospection ciblée des offres d'emploi (notamment auprès des petites entreprises) pour rendre le marché de l'emploi plus transparent ;
- ✍ développer des emplois dans les services de proximité ;
- ✍ favoriser la création d'activité par les jeunes ;
- ✍ accompagner les jeunes à l'emploi et améliorer le rapprochement entre l'offre et la demande (en soutenant l'action des structures d'accueil des jeunes) ;
- ✍ créer ou perfectionner les outils individuels et collectifs liés à l'emploi et à la formation des jeunes.

Ce dernier objectif se traduit par la création de stages de première expérience professionnelle, le « Mini-stage », et un fonds de soutien à l'emploi des jeunes constitué d'une bourse tutoriale et d'une prime de consolidation aux employeurs transformant un CES en CEC.

En 1998, le Conseil régional adopte un autre plan d'action intitulé *Objectif Profession* qui abandonne le travail de prospection pour se recentrer sur la « boîte à outils » (« Mini-stage » par exemple).

Dès lors, l'État se pose en garant moral face aux Régions déviantes. Pour le ministère, TRACE est censé apporter une réponse au peu d'empressement des Régions à se positionner en tant qu'acteurs majeurs de la gestion des jeunes en difficulté. Face à des collectivités territoriales fuyant leurs « obligations nationales », l'État possède cette ressource législative pour tenter d'imposer la prise en compte de ces publics dans les politiques régionales.

Au-delà de la mise en cohérence du dispositif d'accès à l'emploi (comprenant tous les types de contrats aidés) et des actions de formation relevant de la Région, le programme TRACE ressemble fort à une tentative, non pas de recentralisation des compétences mais au contraire de décentralisation forcée des publics en difficulté vers les Régions. Sur le thème « *proximité ne veut pas dire discrimination* »⁴⁷, Martine Aubry espère bien faire évoluer les arbitrages des Conseils régionaux vers plus de justice sociale. La recentralisation ne constitue qu'un détour pour une meilleure décentralisation car le programme TRACE « *ne marchera pas si les Conseils régionaux ne financent pas des formations qualifiantes pour les jeunes les moins qualifiés* »⁴⁸ et la négociation des contrats de plan sont là pour rappeler les Régions à leur obligation nationale d'insertion.

2.2. La gestion de la file d'attente des intermédiaires

Le programme TRACE qui s'adresse aux jeunes en difficulté vise finalement à organiser la file d'attente des demandeurs d'emploi, à l'ANPE d'une part, et dans les missions locales d'autre part.

L'intermédiation des jeunes chômeurs en France est assurée par deux types d'acteurs : l'ANPE et les missions locales/PAIO. L'ANPE est un des piliers du service public de l'emploi et à ce titre, elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Emploi. Créée en 1967, l'ANPE détient officiellement le monopole du placement, c'est-à-dire l'exclusivité de la mise en relation des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les PAIO et les missions locales ont pour leur part été créées dans la foulée du rapport Schwartz, afin respectivement de gérer l'entrée dans les stages 16-18 ans et de proposer l'élaboration d'un projet d'insertion sociale et professionnelle des jeunes dont elles doivent suivre l'itinéraire [voir Encadré 6]. Les missions locales, appelées seules à se pérenniser à partir de la fin des années quatre-vingt, sont marquées par la tension originelle entre une logique de service public traditionnelle et celle propre à la décennie des années 1980 en termes de « développement social » local. En effet, si le rapport Schwartz se rapproche plutôt d'une conception républicaine des missions locales comme lieu de coordination de l'intervention des institutions publiques concernées par l'insertion des jeunes à travers le principe de mise à disposition de personnel administratif (ANPE, CIO, personnel de l'AFPA, etc.), le rapport Dubedout (1983) intègre ces structures à une démarche d'intervention économique locale sur les quartiers. L'organisation de chantiers écoles, l'animation du milieu économique local sont d'ailleurs des actions qui ont été testées

⁴⁷ Martine Aubry, *Le Monde* du 13 mars 1999.

⁴⁸ *Ibid.*

sur quelques sites comme Vénissieux. Cette tension se lit dans leur financement bipartite (municipalité ou département et État). De plus, à la différence de l'ANPE, elles ne sont liées au ministère du Travail que par une relation de tutelle et elles sont présidées par des élus locaux.

Encadré 6. Historique des missions locales

1981 : Le rapport Schwartz présente le projet des missions locales

1982 : L'ordonnance de 1982 crée :

- les PAIO (structures chargées de l'orientation des 16-18 ans sur les stages en alternance créés à cette occasion),
- les missions locales expérimentales pour le traitement global des problèmes des jeunes.

Une circulaire prévoit le statut associatif (« loi 1901 ») ou de GIP de ces structures, la présidence d'élus, et la représentation des partenaires au Conseil d'administration.

1983 : Création de la DIJ.

1984 : Bertrand Schwartz est nommé délégué.

1985 : Rencontre nationale des missions locales à la Villette.

Yves Robineau devient Délégué.

1986 : Philippe Seguin et Nicole Catala souhaitent recentrer les missions locales sur leur mission sociale.

Daniel Riché succède à Yves Robineau.

1989 : Publication du Rapport Hastoy qui met l'accent sur le partenariat et la politique d'animation.

Pierre-Jean Andrieu devient Délégué.

La loi du 19 décembre 1989 donne une base législative aux missions locales et prévoit la mise en place du Conseil national des missions locales. Celui-ci est présidé par un élu, composé de 17 présidents de missions locales désignés par l'État, et des représentants des divers ministères concernés.

1990 : Assises nationales des missions locales en présence du Président de la République.

1993 : La loi quinquennale instaure les "*espaces jeunes*" qui marquent le rapprochement des missions locales et de l'ANPE.

Arrêt du programme PAQUE.

Le réseau est composé de 671 structures dont 237 missions locales.

1994 : Mouvement de grève du personnel des missions locales.

Michel Théry remplace Pierre-Jean Andrieu.

1997 : Le réseau est composé de 650 structures dont 300 missions locales et 350 PAIO. 300 sont labellisées espaces jeunes⁴⁹

Hervé Seryieux est nommé délégué

1998 : Le réseau est composé de 627 structures dont 330 missions locales et de 6000 salariés.

Hubert Peurichard est nommé Délégué

La situation institutionnelle des missions locales explique que la catégorisation des publics, processus historique décrit dans la première partie, soit indissociable d'une division du travail entre les intermédiaires de l'emploi supposant une mise en ordre du réseau des missions locales par les pouvoirs publics. Le programme TRACE permet ainsi un recentrage des missions locales sur le public *"le plus en difficulté"*.

L'organisation du réseau se traduit par la volonté d'inscrire de manière claire les missions locales dans le système plus large des intermédiaires de l'emploi. En effet la rationalisation est ici synonyme de division du travail, qu'elle soit interne (au sein des équipes) ou externe (entre l'ANPE et les missions locales).

En 1998, les pouvoirs publics sont face à un double phénomène :

- ✍ l'augmentation constante du nombre de jeunes accueillis par les missions locales : ils sont trois fois plus en 1994 qu'en 1983 à entrer pour la première fois dans une mission locale et au total 950 000 jeunes ont un contact actif avec le réseau⁵⁰ ;
- ✍ l'élévation générale du niveau scolaire du public fréquentant les missions locales (près de 40% ont au moins le baccalauréat). La part des niveaux V et IV a cru fortement entre 1994 et 1997 : alors qu'ils constituaient 66 % du public en premier accueil en 1994, ils en représentent 73% en 1997 [DARES, DIIJ, TERSUD, 1998].

Le recentrage sur le public «le plus en difficulté » se décline sous deux formes. Tout d'abord en intégrant les missions locales au système d'intermédiation sur le marché du travail, on demande aux structures de faire de ce public leur public-cible, laissant à d'autres le soin de s'occuper des jeunes diplômés.

Lors de la Conférence des présidents des missions locales à Grenoble le 11 mars 1999, Martine Aubry confirmait le caractère stratégique de ce programme, qui, bien plus qu'un programme conjoncturel sous la forme du « *coup de pouce* », est amené à se pérenniser pour devenir un mode de fonctionnement *normal* des missions locales. Elle appelait en effet les missions locales à se recentrer sur leur «*cœur de cible* » jugeant que «*ce serait une erreur de vouloir traiter l'ensemble des problèmes de l'ensemble des jeunes* »⁵¹. Par là est fixé le cadre de travail des personnels de missions locales en termes de public (les jeunes sans qualification) et de domaine d'intervention (l'insertion professionnelle). *A contrario*, «*c'est l'ANPE qui doit s'occuper des jeunes qualifiés* »⁵². En résumé et pour caricaturer : aux missions locales le programme TRACE, aux agences locales pour l'emploi, les emplois-jeunes.

⁴⁹Les missions locales labellisées « espace-jeune » ont passé un accord avec l'ANPE pour assurer en leur sein un certain nombre de services ANPE.

⁵⁰Source DARES, panel TERSUD 1994.

⁵¹Cf. *Le Monde* du 13/03/1999.

⁵²Entretien Jean-Pierre Dupré, responsable du suivi du programme TRACE, DIIJ, 26/05/1999.

D'autant plus que les ALE seraient tentées, étant donné le montage du PNAE (Plan National d'Accès à l'Emploi) de renvoyer vers les missions locales ses jeunes demandeurs d'emploi de longue durée. En effet, le PNAE procède par catégorisation du public qui selon le diagnostic d'un conseiller ANPE, se voit proposer soit un appui ponctuel, soit un accompagnement à l'emploi (d'une durée de 3 mois maximum), soit encore une entrée en formation ou enfin un appui social [voir Encadré 7].

Encadré 7. Le PNAE⁵³

Le Plan National d'Accès à l'Emploi est la déclinaison française du programme européen «New Start » inclus dans les accords de Luxembourg. À partir d'octobre 1998, il constitue le «*cadre de la politique d'intervention de l'Agence au sein du Service Public de l'Emploi* »⁵⁴.

Il comporte trois volets qui définissent une nouvelle articulation entre des actions de prévention et des actions de traitement du chômage de longue durée et de l'exclusion.

Trois publics cibles sont désignés :

- ✍ les jeunes de moins de 25 ans entrant dans leur 6^{ème} mois de chômage ;
- ✍ les adultes au cours de leur 12^{ème} mois de chômage ;
- ✍ les demandeurs d'emploi touchés par l'exclusion : jeunes chômeurs depuis plus d'un an, adultes chômeurs depuis plus de deux ans, bénéficiaires du RMI.

Quatre types de propositions et de suivi sont apportés dans le cadre du PNAE :

- ✍ un appui ponctuel avec un entretien de suivi ;
- ✍ un accompagnement pour l'emploi, selon l'offre de service de l'agence ;
- ✍ un accès à la formation, avec si besoin est un appui de l'AFPA ;
- ✍ un parcours vers l'emploi, incluant souvent un appui social. Cette proposition comprend les orientations vers des dispositifs externes : TRACE, les PLIE (Plan Locaux pour l'Insertion par l'Économique), l'insertion par l'économique, un suivi dans le cadre d'un CES ou d'un CEC, l'ASI (Appui Social Individualisé).

TRACE étant considéré par les ALE comme une entrée comptable dans le PNAE au titre de l'appui social (pour les jeunes de moins de 25 ans basculant dans le 6^{ème} mois de chômage⁵⁵), le réflexe le plus commode serait évidemment de faire rentrer dans TRACE le plus grand nombre possible de jeunes entrant dans leur 6^{ème} mois de chômage et donc de sous-

⁵³ Suite à la réforme du régime d'assurance-chômage, il est remplacé depuis 2001 par un accompagnement du même type, le PARE-PAP.

⁵⁴ ANPE, document interne, 27 juillet 1998.

⁵⁵ Cible dite « préventive ».

traiter leur suivi aux missions locales⁵⁶. Le montage des politiques de l'emploi induit donc de manière quasi mécanique cette répartition du public interne au système des intermédiaires de l'emploi.

La rhétorique qui sert de support au programme est donc à «double détente» : l'État met en avant que TRACE c'est «*dans le savoir-faire des missions locales*»⁵⁷ (alors que de son côté l'ANPE dit ne pas savoir «*faire face au public en grande difficulté*»⁵⁸), que c'est reconnaître ces professionnels de la «*guidance*»⁵⁹ des jeunes, leur expérience de l'accompagnement global, ce discours se parant de la mythologie propre aux missions locales (essentiellement avec l'appel récurrent au rapport Schwartz, à l'esprit missionnaire, etc.) ; mais par là-même, il oriente aussi fortement le sens de l'action en prescrivant un type de public, explicitement des «*exclus du système scolaire*» dont les «*handicaps cumulés*» en font des marginaux potentiels.

2.3. L'enjeu de la coordination

Confrontés à une multitude d'acteurs impliqués dans la gestion des mesures d'insertion, les pouvoirs publics doivent inventer des dispositifs de coordination.

Le programme TRACE n'a pour seul objectif que de faire exister une convention de priorité à l'ensemble des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. *Tout se passe comme si* le programme visait à attribuer une «carte de priorité»⁶⁰ aux bénéficiaires pour l'accès aux dispositifs de droit commun [voir Encadré 9].

Encadré 9. Le programme TRACE

Le programme a concerné 110 000 jeunes entre 1998 et 2001. Chaque région s'est vue attribuer un contingent de places sur la base du taux de chômage des moins de 25 ans.

Les jeunes visés par les circulaires relatives à la mise en œuvre du dispositif sont «les plus éloignés de l'emploi».

Le jeune qui entre dans TRACE bénéficie pendant 18 mois d'un accompagnement vers l'emploi par un référent désigné dans un organisme opérateur du programme (dont au moins la mission locale de la zone) pour l'orienter dans son parcours jusqu'à l'emploi. Dans cette perspective l'opérateur doit rechercher au plus près des besoins de chaque jeune à articuler des mesures de formation relevant de la Région (actions d'orientation approfondie et de bilan, mesures du CFI, actions illettrisme etc.), les mesures d'accès direct à l'emploi qui sont de la responsabilité de l'État (CES, CEC essentiellement), les prestations ANPE qui concernent la recherche d'emploi proprement dite, et les ressources d'action sociale.

L'enjeu central est de faciliter l'accès de certains jeunes désignés comme handicapés dans la course à l'emploi par un accès prioritaire à certaines ressources d'insertion qui échappent au service public. Il s'agit alors de donner une forme d'effectivité au principe de discrimination positive à la française dans un contexte institutionnel marqué par une forte

⁵⁶Un entretien avec un responsable de mission locale atteste de cette interprétation de l'articulation entre TRACE et PNAE dans une ALE.

⁵⁷Entretien Jean-Pierre Dupré, responsable de suivi du programme TRACE, DIIJ, 26/05/1999.

⁵⁸Entretien Jean-Pierre Dupré, responsable du suivi du programme TRACE, DIIJ, 26/05/1999.

⁵⁹Cf. *Lettre de la DIIJ* n°28, août 1998

⁶⁰ Selon la définition du Petit Robert, une carte de priorité est une «*carte accordée à certaines personnes pour leur permettre de passer avant dans les files d'attente*».

décentralisation. La carte - pensons à une carte de transport couvrant plusieurs réseaux par exemple - est une *règle conventionnelle pure* possédant à ce titre deux propriétés essentielles :

- sa valeur est auto-référentielle et arbitraire : le document n'a aucune valeur intrinsèque. C'est la reconnaissance collective de la validité de la carte qui conditionne sa valeur. L'ensemble des mesures contrôlées par les acteurs ayant adopté la carte comme principe légitime d'action constitue le *domaine de validité* de la carte ;

- une fois cette reconnaissance acquise, elle représente le degré infini de la coordination : fonctionnant sur la base d'un signal automatique et universel, elle minimise l'incertitude dans l'interaction entre le possesseur de la carte et le gestionnaire de ressources et permet une harmonisation de leurs comportements.

La «carte TRACE» serait la matérialisation d'une *convention de priorité*, c'est-à-dire un signal reconnu par les différents acteurs qui contrôlent l'accès aux mesures de formation et d'accès à l'emploi, permettant de placer les bénéficiaires du programme en premier dans la file d'attente de leur propre guichet. Une fois la carte délivrée, elle permettrait à son détenteur d'échapper aux règles de gestion des files d'attente particulières (à chaque mesure) en imposant un axiome unique à tous les acteurs : la priorité. Mais sa valeur n'est que potentielle, car la convention de priorité au fondement de la validité de la carte ne peut s'imposer que par deux moyens :

- soit par une régulation bureaucratique avec tout ce que ce mode d'imposition peut contenir comme marge d'interprétation : la catégorie des «jeunes TRACE» est alors introduite comme catégorie cible d'autres mesures, comme les CES, le contrat initiative emploi, le FAJ, ou encore des mesures offertes par l'ANPE. Durant toute la durée de son parcours dans TRACE (18 mois), le jeune bénéficie d'un accès privilégié à ces mesures du fait d'un aménagement réglementaire. La catégorie TRACE est appelée à transcender toutes les catégories administratives des mesures particulières ;
- soit par un accord sur le *bien fondé* de cette carte (tout l'effort d'argumentation déployé dans l'espace public ne tend que vers cela) ce qui suppose une négociation entre les acteurs appelés à ouvrir l'accès aux ressources de droit commun. C'est le cas avec les collectivités territoriales qui détiennent des ressources et sur lesquelles l'État central n'a pas d'autorité réglementaire.

Nous verrons dans les chapitres 10 et 12 la manière dont les acteurs locaux se saisissent de cette carte.

Conclusion

À la fin des années quatre-vingt-dix, le référent de la discrimination positive présente encore une forme d'efficacité politique. Mais il s'inscrit dans un système de mesures plus complexe qu'au début des années quatre-vingt. C'est un système hiérarchisé et différencié en termes de publics dans lequel l'égalité des chances est moins un objectif que l'intégration en emploi ; l'évaluation de l'équité est repoussée au terme de la phase d'insertion. Le champ des politiques d'insertion s'étant élargi, l'égalité des chances ne peut être instantanée et repose sur la circulation des individus dans le système des mesures. Les chapitres 6 et 7 ont donné à voir les soubassements éthiques de l'organisation de la transition professionnelle. Ils constituent un appareil normatif et cognitif susceptible de soutenir les mouvements de tri de la main d'œuvre dont José Rose a montré qu'ils étaient centraux dans ce moment de « mise au travail » des individus. L'institutionnalisation statistique et politico-administrative de la phase d'insertion, particulièrement prégnante en France, est caractérisée par l'intervention d'une

multitude d'acteurs (administrations de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle ou du Travail, mouvement pour l'éducation permanente, partenaires sociaux, collectivités territoriales) qui avancent des principes d'action contradictoires, usant de théories économiques du marché du travail comme d'autant de pièces d'un répertoire éthique. En cette fin des années quatre-vingt-dix, l'État, qui a largement impulsé cette dynamique d'éclatement de l'action, se trouve dans l'obligation d'aménager une forme de cohésion en articulant les différents éléments (ou mesures) dans un système qui apparaisse comme équitable. Le programme TRACE assume cette fonction. Comme nous allons le montrons dans le chapitre suivant, le système des droits et des devoirs des jeunes à problèmes s'articule au système des mesures actives dans ce sens.

CHAPITRE 8. LA RELATION D'ASSISTANCE-JEUNESSE EN FRANCE : LES PRINCIPES DU NEO-SOLIDARISME

Le système des droits et des devoirs dans le système d'assistance-jeunesse en France est lié à la réactivation de la doctrine solidariste dans des termes cependant nouveaux par rapport à la doctrine morale et sociale prônée par Émile Durkheim et plus encore par Léon Bourgeois. Dans la conception néo-solidariste¹ appliquée aux jeunes, les droits-créances précèdent et produisent la solidarité organique au lieu d'en découler ; les droits individuels visent au bout du compte, à faire société dans une logique de l'efficacité sociale. La construction d'un système de protection sociale pour les jeunes se fait en deux temps. Dans le premier âge de l'insertion, les risques spécifiques à cet âge de la vie font l'objet d'une prise en charge au sein de la protection sociale assurancielle sans qu'ils ne soient véritablement pensés dans leur originalité. La loi sur le revenu minimum d'insertion (1988) constitue un tournant dans la mesure où les législateurs prennent alors conscience des risques d'exclusion de certains jeunes. Le deuxième âge de l'insertion s'ouvre alors sur un principe unique : les droits sociaux pour les jeunes ne sont justifiables que s'ils servent les interdépendances sociales. La « juste » garantie de revenu est donc jugée sur la base de ses conséquences sur la solidarité dans une double dimension : l'intégration dans la division du travail (solidarité organique) et le maintien des liens familiaux (solidarité primaire). La gestion des risques sociaux liés à cet âge de l'insertion repose sur un double dispositif : un dispositif d'aide financière ponctuelle et discrétionnaire pour les périodes interstitielles entre les différentes activités d'insertion et l'accompagnement individuel par des professionnels de l'insertion chargés de réagir aux « ruptures » dans les parcours. La pensée néo-solidariste fait porter sur les services publics la charge de la cohésion sociale. Aussi la distance au service public et au droit commun devient-elle la marque de la nouvelle figure de l'exclu juvénile dans ce paradigme néo-solidariste : le « jeune errant » doit son exclusion non plus à l'écroulement volontaire du marché ou des intermédiaires de l'insertion mais à ses propres comportements d'évitement des institutions.

1. Du droit à la qualification au droit à l'emploi : État social progressiste et État social néo-solidariste

La doctrine solidariste a servi de modèle de production de droits sociaux dans la République depuis la fin du XIX^e siècle. Elle sert de matrice à la création de droits-créances (les « droits à ») qui viennent peu à peu compléter les droits-libertés (les « droits de »). Dans cette doctrine positiviste, les droits-créances des individus qui concernent la couverture des risques liés à la vie sociale sont construits sur la base des interdépendances sociales dont les républicains observent les manifestations. En 1945, la mise en œuvre de la sécurité sociale représente une tentative de dépassement de cette doctrine fondée sur l'accidentologie. De nombreux droits sont créés dans une conception plus volontariste de l'État social « distributeur de bienfaits ». Le droit à la qualification, tel qu'il est énoncé par Bertrand Schwartz en 1981, s'inscrit très exactement dans cette vision de la citoyenneté sociale

¹ Jacques Donzelot dans son ouvrage *Faire société* (2003, pp. 350-351) avance cette notion sans la développer, pour désigner le nouveau mode d'articulation entre droit social et ordre social. Nous verrons ci-après comment enrichir cette intuition.

émancipatrice. La qualification représente alors une forme de participation à la vie économique et sociale qui n'est pas minimale mais libérée, tant dans la sphère du travail que dans la sphère politique et sociale. Elle serait une formation de l'homme capable de renverser toutes les formes d'asservissement.

Ce même droit à la qualification se transforme en 1989 en droit minimal de protection contre le risque de chômage. Il est mis au service d'une conception participative de la citoyenneté, qui met l'intégration dans le division du travail au premier plan. Le droit à l'insertion se concrétise dans des droits « en nature » qui vise à protéger concrètement l'individu (et la société) de la déliquescence des liens sociaux. Ainsi se produit un retour à la problématique de la cohésion sociale mais dans un rapport inversé entre solidarité sociale et accès aux droits. Des droits-créances d'un type nouveau sont instrumentalisés au service de la cohésion sociale.

1.1 La doctrine solidariste comme modèle de production de droits sociaux

La doctrine solidariste a permis de poser les bases de la protection sociale « *entendue comme l'ensemble des indemnités accordées aux individus dans le cadre de la société salariale* » (Donzelot, 2003, p. 350). Cette doctrine établit un rapport « logique » en organisation sociale et système indemnitaire. Mais elle a permis au-delà des seules assurances sociales obligatoires de penser l'ensemble de l'État social, y compris l'assistance sociale et les services publics. L'État social recevait une base scientifique livrée par l'observation de la solidarité sociale.

1.1.1. La protection sociale : rendre tangibles les interdépendances sociales

La doctrine solidariste dépasse de loin la seule représentation durkheimienne de la société que nous avons longuement exposée dans le premier chapitre. Elle est un système normatif de fondement de droits sociaux qui prend appui sur cette représentation. Les liens d'interdépendance entre des individus *a priori* anonymes et soumis à la tentation individualiste forment la condition de possibilité d'un système d'assurance sociale permettant la protection des individus en cas de réalisation du risque de perte de revenu. La technique assurancielle prend en compte la division sociale du travail et la solidarité organique, dont les principes à la fois théoriques et historiques ont été mis en lumière par Émile Durkheim. Le politique est adossé à la réalité sociale mais n'est pas censé la créer. L'État, « *par la méthode assurancielle fait passer entre les individus et les classes sociales ce lien fédérateur qui rend tangible² l'interdépendance de tous, là même où les structures de la production tendent à faire croire aux classes sociales qu'elles sont irréductiblement opposées* » (Donzelot, 1994, p. 137). Il s'agit bien de rendre palpable (*tangible*), concrète, cette interdépendance qui à l'état de « nature » sociale, demeure sinon gommée par la structure antagoniste des rapports de production, du moins abstraite. Et pourtant l'observation méthodique présente chaque jour à qui veut bien les voir, des preuves de cet incroyable maillage : d'une part l'accidentologie (notamment les accidents du travail) comme produit direct de ce type de société complexe et d'autre part les maladies contagieuses matérialisant sous leur forme la plus inquiétante les liens qui nous unissent les uns aux autres pour le meilleur et pour le pire. Quoi qu'en disent les libéraux et quoi que fassent les individus, chacun est solidaire de tous et vice-versa. Dans

² Souligné par nos soins.

cette représentation, il n'y pas d'« exclu » au sens où nous l'entendons aujourd'hui³. Il n'y a pas d'individu qui ne soit situé dans la société. Il n'y a que des individus qui ignorent lui appartenir⁴. Ainsi, les solidaristes opposent-ils un absolutisme organiciste à un extrémisme libéral.

Le problème du paupérisme tel que l'interprètent les solidaristes réside dans le fait que les institutions ne se sont pas « calées » sur cette solidarité quasi naturalisée⁵. Il existerait comme un déphasage entre d'une part, l'évolution sociale qui va vers toujours plus d'imbrication, d'interconnexion, et d'interdépendance entre les individus et d'autre part, l'évolution institutionnelle qui demeure encore fondée sur d'anciens schémas libéraux contractualistes dans lesquels les individus sont comme des monades pleines d'hésitations et de prudence dans leur rapport aux autres⁶. Les solidaristes républicains dénoncent une forme de conservatisme des institutions, conservatisme qui est moins moral que social. En osant l'anachronisme, le problème qui est diagnostiqué est celui de l'inadaptation des institutions sociales aux évolutions d'une société qui se fait plus « risquée » pour chacun dans la mesure où chacun est placé sous la dépendance de l'activité d'autrui. La pauvreté, notamment la pauvreté laborieuse, est la conséquence de cette inadaptation des institutions sociales qui laisse les individus affronter seuls les accidents de la vie sociale et industrielle. Plus que leur absence, c'est l'abstraction des liens et leur invisibilité qui constituent un problème pour les républicains de la fin du XIX^e siècle.

Dans le modèle solidariste, l'État organise donc un système de dévoilement des solidarités au service du politique pour lutter contre les penchants révolutionnaires. Ce dévoilement s'opère par la traduction institutionnelle, en termes de droits sociaux, de la réalité sociale. Le droit des individus découle alors « logiquement » - c'est du moins avec les arguments de l'objectivité que les républicains présentent la chose-, de l'organisation devenue évidente de la société.

Cette division sociale du travail à l'échelle nationale étant un acquis de la pensée sociale, il s'agit de prendre acte des dommages entraînés par l'inexorable développement de cette solidarité et de transformer le rapport de la société à ces accidents de la vie sociale pour le mettre en adéquation avec la forme nouvelle des liens sociaux. Il s'agit de créer de nouveaux types de droits à côté des droits civils qui soient plus conformes aux types de dommages (sans responsabilité individuelle) qui relèvent de la normalité sociale. Le solidarisme invente le « statut » comme « protection due à l'individu » au titre de

³ Ni d'ailleurs au sens de Durkheim, dans la mesure où les écrits des républicains solidaristes font l'impasse sur l'anomie pour ne retenir que l'image de la solidarité organique.

⁴ D'où la nécessité d'une large entreprise d'« éducation sociale » qui vise « à mettre les hommes dans un état de conscience nouveau tels qu'ils reconnaissent leur dette sociale » (Bourgeois, 1995 [1914], p. 22), « à créer un moi nouveau, le moi qui ne se posera plus tout seul, qui ne parviendra plus à se concevoir sans se concevoir partie d'un tout » (*ibid.*, p. 24). Léon Bourgeois ajoute : « nous sommes moins impatients à socialiser les choses que les esprits » (*ibid.*). La « société d'éducation sociale » qui s'appuie sur ses thèses se donne donc comme mission la révélation de la vérité sociale, celle de l'interdépendance et de la coopération sociale.

⁵ Selon Durkheim, les faits sociaux ne doivent-ils pas être « traités comme des choses » (Durkheim, 1990 [1937]) ? C'est moins le terme de « chose » qui retient notre attention que celui de « fait ». En effet, l'apport de Durkheim a été de montrer que la solidarité organique, c'est-à-dire la société moderne était un fait précédant les volontés individuelles et les déterminant dans une certaine mesure.

⁶ C'est ce même rapport de l'observation des faits à la doctrine politique qui s'établit entre *L'évolution pédagogique en France* dans lequel Durkheim retrace la manière dont « les problèmes pédagogiques [...] se sont posés dans les faits, sous la pression des circonstances et du milieu social, quelles solutions ont prévalu » (Halbwachs, 1990, 1938, p. 4) et *Éducation et sociologie* (Durkheim, 1995 [1922]) qui vise à déterminer l'éducation adéquate à l'ère du temps social.

participation à la coopération sociale dont les aléas sont ainsi maîtrisés, dûment encadrés par la loi. Toute la protection sociale française s’est construite sur ce modèle d’indemnisation de l’individu inséré dans la société salariale. Aussi le débat social de l’après-guerre a-t-il porté sur l’extension de la logique de protection à travers l’universalisation de la sécurité sociale, mais jamais sur la production des bases de cette logique de protection à savoir la solidarité sociale elle-même. Les droits-créances qui en découlent sont essentiellement des droits à prestations monétaires et des droits d’accès et d’usage du service public.

1.1.2. Le droit à l’assistance : une dette sociale

Cette logique positiviste dans le droit prévaut non seulement à l’élaboration de l’assurance sociale qui doit protéger les individus de la pauvreté mais aussi au droit à l’assistance sociale. En effet quel est le fondement de la « dette sociale » qui régit selon Léon Bourgeois notre rapport aux individus dans le besoin et incapables de travailler ? Ce sont les faits : dès notre arrivée au monde, nous profitons *nécessairement* du progrès social qui nous a été laissé en héritage par les générations précédentes. En effet « *la connaissance des lois de solidarité des êtres vivants n’a pas seulement détruit l’isolement de l’homme dans le milieu de vie ; elle a détruit du même coup son isolement dans la durée ; elle a établi que, pour déterminer complètement sa situation naturelle et morale, il était indispensable de tenir compte du lien qui le rattache à ses ancêtres et à ses descendants* » (Bourgeois, 1998 [1896], p. 43). Nous sommes *de fait* débiteurs de la société qui nous fait bénéficier des produits de son activité sociale passée : le progrès technique certes mais surtout le progrès de l’humanité, de la civilisation⁷. C’est pourquoi chacun se doit de rendre par son travail à la société ce qu’elle lui a laissé et se doit de participer à cette activité sociale. Cette dette repose tout particulièrement sur ceux qui profitent le plus, du fait de leur position sociale, des richesses dont la société regorge. Elle est acquittée notamment auprès des individus qui, par malchance naturelle ou sociale, n’ont pas pu profiter de la même manière des bienfaits de la société. Aussi l’assistance ne découle-t-elle plus des droits de l’homme ou du droit à la vie, mais du droit social qui est redistributif. Car « *il n’est pas possible qu’un seul être humain meure de privations dans une société où la prodigieuse accumulation des produits de la science et du travail universel assure un tel superflu au plus heureux* » (*ibid.*, p. 81). La définition juridique de la responsabilité sociale repose sur l’observation de l’évolution des sociétés.

⁷ Nous ne résistons pas à l’envie de faire partager le lyrisme de Léon Bourgeois qui, plus que tout autre, a mis ses talents d’orateur au service de la cause solidariste : « *La valeur de l’homme se mesure à la puissance d’action sur les choses [...]. Les aptitudes de notre corps, les instruments et les produits de notre travail, les instincts qui veillent en nous, les mots dont nous nous servons, les idées qui nous guident, la connaissance que nous avons du monde qui nous entoure, qui nous presse et que cependant nous dominons, tout cela est l’œuvre lente du passé ; tout cela depuis le jour de notre naissance, est sans cesse mis par ce passé à notre disposition, à notre portée, et pour la plus grande part, s’incorpore en nous-mêmes [...]. Dès que l’enfant, après l’allaitement, se sépare définitivement de la mère et devient un être distinct, recevant du dehors les aliments nécessaires à son existence, il est un débiteur. [...] Dette son langage encore incertain ; chacun des mots qui naîtra sur ses lèvres, il le recueillera des lèvres de parents ou de maîtres qui l’ont appris comme lui, et chacun de ces mots contient et exprime une somme d’idées que d’innombrables ancêtres y ont accumulée et fixée [...] Dettes et de quelle valeur, le livre et l’outil que l’école et l’atelier lui vont offrir : il ne pourra jamais savoir ce que ces deux objets, qui lui sembleront si maniables et de si peu de poids, ont exigé d’efforts antérieurs ; combien de main lourdes et maladroites ont tenu, manié, soulevé, pétri et souvent laissé tomber de lassitude et de désespoir cette forme d’outil avant qu’elle soit devenue l’instrument léger et puissant qui l’aide à vaincre la matière ; combien d’yeux se sont ouverts et longuement fixés sur les choses, combien de lèvres ont balbutié, combien de pensées se sont éveillées, efforcées et tendues, combien de souffrances ont été subies, de sacrifices acceptés, de vie offertes, pour mettre à disposition ces caractères d’imprimerie, ces petits morceaux de plombs qui, en quelques heures répandent sur le monde, par millions d’exemplaires, l’innombrable essaim d’idées, ces vingt-quatre petites lettres noires où l’homme réduit et représente le système du monde !* » (Bourgeois, 1998 [1896], pp. 43-45).

De l’observation des interdépendances intergénérationnelles dépend encore le droit égal à l’éducation : car ce formidable patrimoine d’idées, de savoirs, de valeurs qui s’est accumulé et perfectionné dans le temps n’est pas la propriété de quelques-uns ; il doit être mis à la disposition de tous dans la plus grande égalité⁸.

1.1.3. La fonction sociale du service public

Le solidarisme se prolonge dans la doctrine du service public « *qu’elle fait pénétrer au cœur du droit public* » (Chevallier, 1994, p. 18). On retient habituellement de la doctrine du service public fondé sous la III^{ème} République par Léon Duguit et Maurice Hauriou, la définition de la fonction des services de l’État et des gouvernants qui serait « *de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale notamment en prenant en charge les activités d’intérêt général indispensables à la vie collective* » (*ibid.*, p. 20). Cette définition représente néanmoins bien plus une contrainte ou une manière de fixer des limites à l’autorité de l’État qu’un engagement à produire de la cohésion sociale. Le souci des solidaristes est de donner de nouveaux fondements aux rapports qu’entretient chaque citoyen avec la puissance publique. Les services publics apparaissent alors comme « *l’ensemble des moyens destinés à produire du consensus social à travers une distribution de « services » dont l’organisation administrative permettait de sauvegarder les prérogatives de la « puissance publique* » » (Vincent, 1998, p. 31). Le pouvoir des gouvernants est désormais à la mesure des services qu’ils rendent aux citoyens ou plus exactement des fonctions sociales qu’ils remplissent. Or « *à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics, augmente* » (Duguit, 1913, p. 47). Pourtant, si on ne peut en fixer les limites précisément et de manière exhaustive, l’étendue des services public connaît une limite générique qui correspond à leur fonction : « *c’est toute activité dont l’accomplissement doit être réglée, assurée et contrôlée par les gouvernants, parce qu’il est indispensable à la réalisation et au développement de l’interdépendance sociale et qu’il est de telle nature qu’il ne peut être assuré complètement que par l’intervention de la force gouvernante* » (*ibid.*, p. 51). Ces besoins sociaux toujours nouveaux qui doivent se traduire dans le droit du service public sont dictés par l’observation des faits sociaux, notamment le fait de l’interdépendance accrue des individus entre eux, rendant nécessaire la mise en place de tous les services réticulaires⁹. Mais jamais les services publics ne sont pensés pour créer de la solidarité de toute pièce¹⁰. Ils répondent plus à des besoins d’individus sociaux qu’à un besoin de société. De plus le service public est indissociable de la réalisation d’un idéal de justice comme préalable à la pacification sociale. Ce qui est en jeu, c’est la légitimité du régime républicain, « *à savoir un minimum de confiance à l’égard d’institutions au service du mieux être de tous et de plus de justice à l’égard des plus démunis* » (Vincent, *op. cit.*, p. 45). C’est pourquoi la doctrine du service public solidariste se réalise à travers la mise en œuvre des trois principes de base : continuité, égalité, mutabilité.

⁸ Ainsi, à propos des services d’enseignement : « *Il faut tout d’abord que chacun puisse puiser, aussi également que possible, dans le trésor commun accumulé par le passé ; pour cela il faut que l’ensemble de l’outillage humain [...] soit mis aussi largement que possible à disposition de tous ; il faut par conséquent que nous consentions tous à supporter les dépenses nécessaires à la gratuité de l’enseignement général* » (*ibid.*, p. 81).

⁹ Léon Duguit insiste beaucoup plus sur ces services liés aux nouvelles formes de l’économie et de la division du travail qu’aux services publics sociaux tels que l’enseignement ou le service d’assistance.

¹⁰ Il faudrait néanmoins mettre les services d’enseignement à part dans la mesure où ils ont bien une fonction sociale holiste de transmissions d’une « morale » commune.

L’apparition des droits sociaux en France sous la Troisième République est donc marquée par cette conception positiviste du droit. Les droits sociaux sont tirés des « choses » de la vie sociale, de leur évolution. Non pas qu’ils en découlent naturellement, mais les hommes et les citoyens devraient s’inspirer des lois de la société pour élaborer ces droits de l’individu. L’État doit tirer de l’observation sociale les conséquences en matière de droit. À la Libération cependant, l’État social se fait plus volontariste.

1.1.4. De l’État protecteur à l’État « distributeur de bienfaits »

À partir de 1945, au positivisme dans l’État social se substitue une forme de volontarisme politique : les droits sociaux sont pensés comme des conquêtes sociales allant dans le sens du mieux-être des travailleurs et des citoyens. Comme le note très justement Christophe Ramaux, la mise en place de la sécurité sociale est assortie de toute une série de droits sociaux qui ne relèvent en aucune manière de l’accidentologie, cette dernière servant de socle pour la réflexion des solidaristes (Ramaux, 2003). La branche famille ou la branche vieillesse, ainsi qu’une grande partie du droit du travail (congrés payés, congé de droit syndical) n’ont pas pour vocation de couvrir des risques de la vie sociale ou industrielle, de protéger les individus contre les « maux sociaux ». Les droits sociaux se développent tout autant, sinon plus, sur la volonté politique d’améliorer le niveau et les conditions de vie des individus. Le droit devient une arme pour construire une société plus prospère qui améliore le niveau de bien-être des travailleurs au lieu de se contenter de leur éviter une dégradation. La formation professionnelle continue dans la mouvance de l’éducation permanente s’inscrit bien dans ce mouvement d’inflexion de l’État social, qui, au-delà de son rôle de protecteur, devient « distributeur de bienfaits »¹¹.

C’est dans cet esprit que Bertrand Schwartz imagine le droit à la qualification et qu’il est interprété au tout début des années quatre-vingt. Le droit à la qualification tel qu’il est présenté par Bertrand Schwartz et restitué par Marcel Rigout, ministre de la formation professionnelle du nouveau gouvernement, est un droit progressiste qui va dans le sens de l’émancipation du travailleur et du citoyen. La mise en œuvre de ce droit conduit à réduire les risques de chômage mais à la limite, c’est un effet secondaire. La philosophie sociale de l’éducation permanente, qui se décline alors dans le domaine de la qualification, exprime une vision maximaliste de l’État social qui ne s’arrête pas à celle d’un État garant de la sécurité.

1.2. Le droit à la qualification : tous sublimes ?

Avec l’ordonnance de 1982, la qualification pour tous devient un objectif central de l’École et du système de formation post-scolaire. Les premiers stages d’insertion sociale et professionnelle visent la qualification comme attribut du travailleur et du citoyen, tous deux libres et autonomes.

1.2.1. Libérer le travail, libérer le travailleur

Pour Bertrand Schwartz, au tournant des années quatre-vingt, le droit à la qualification est encore présenté comme un droit progressiste, c’est-à-dire un droit qui libère le travailleur. La qualification constitue une arme contre l’exploitation des ouvriers et une garantie de

¹¹ Nous reprenons l’opposition que Christophe Ramaux met en exergue entre un État social assurantiel et un État-providence pourvoyeur de richesses. Robert Castel et François Ewald réduiraient la fonction de l’État social à sa fonction de « garant de la sécurité » (et en cela le titre de l’ouvrage phare de François Ewald peut être trompeur) alors que, selon Christophe Ramaux, l’État social s’est fait l’acteur du progrès social (Ramaux, 2003, pp. 5-6).

mobilité sociale dans le système d’emploi. Le droit à la qualification est alors un prolongement du droit à la formation professionnelle inscrit dans la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l’égal accès de l’enfant et de l’adulte à l’instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » (Alinéa 13).

La mise en œuvre d’un droit à la qualification est une réponse à la tension inhérente au travail : « *le travail contraint le travailleur, et il est en même temps le socle qui lui permet d’être reconnu* » (Castel, 1996, p. 679). Selon les conditions sociales de réalisation du travail concret, l’être humain peut soit s’aliéner, soit se réaliser dans le travail¹². Le droit à la qualification se place résolument dans le camp du travail facteur d’autoréalisation. Pour les promoteurs de l’éducation permanente et plus tard du droit à la qualification, cette dernière représente une forme de garantie de liberté pour l’ouvrier et donc de réelle dignité. Grâce à la qualification, le droit à l’emploi peut revêtir sa véritable signification.

La qualification est tout d’abord la garantie de la liberté dans le travail et dans la vie : « *tous les jeunes se verront offrir une qualification ; c’est bien là le premier terme d’une réforme globale de la société, car d’ouvriers spécialisés, l’on peut exiger n’importe quoi, leur absence d’une authentique formation garantit l’impunité de ceux qui les exploitent. Mais d’ouvriers qualifiés, on ne pourra plus exiger les mêmes choses* » (Schwartz, 1977, p. 151). C’est donc la réponse à une relation de pouvoir dans le travail. Le droit à la qualification représente une première étape dans cette généralisation de la philosophie des sublimes¹³ que Bernard Gazier appelle aujourd’hui de ses vœux : « *en instaurant et en organisant pour les travailleurs et pour les candidats à l’emploi des droits à la mobilité d’une entreprise à une autre, d’un emploi à un autre, d’une tâche à une autre, on agit sur la relation entre employeurs et employés, et on la transforme dans un sens jugé plus conforme aux intérêts de la société à long terme* » (Gazier, 2003, p. 20-21). Le crédit-éducation permanente (plus large que le droit à la qualification) que Bertrand Schwartz propose de mettre en place est présenté comme un moyen de créer de la mobilité choisie et non subie (Schwartz, 1981b, p. 70). « *Il faut favoriser la rotation sur les emplois les plus pénalisés* » (*ibid.*), car le monde du travail constitué uniquement d’emplois attractifs et bien rémunérés n’est pas pour demain. Ces emplois pénibles existent, ils font partie de la structure du marché du travail et ils continueront encore à représenter une part importante de la quantité totale d’heures travaillées malgré tous les efforts d’amélioration des conditions de travail et de rémunération. Il faut donc bien que des gens les occupent. Schwartz n’hésite pas à dire que « *ces emplois ne devraient pas être refusés par les jeunes, à condition qu’ils ne soient pas condamnés à y rester* » (*ibid.*).

Bertrand Schwartz et Marcel Rigout inscrivent ce droit à la qualification dans la lignée des conquêtes sociales de l’Après-guerre, comme une avancée vers le « mieux-être social ». Comme on l’a souvent souligné, le rapport de Bertrand Schwartz se préoccupe moins du

¹² Les débats sur le droit au travail à l’Assemblée nationale en 1848 rendent compte de cette dualité : Lamartine, qui propose un droit au travail de subsistance et de substitution, c’est-à-dire qui viendrait combler le manque d’ouvrage affronte alors les socialistes et les libéraux unis dans un même front du droit au travail épanouissant (Méda, 1995).

¹³ À la fin du second Empire, les « sublimes » étaient des travailleurs émancipés, maîtres de leur mobilité et de leurs engagements. Ces ouvriers qualifiés n’admettaient de travailler que pour une durée qu’ils fixaient eux-mêmes et choisissaient leur patron. Bernard Gazier en fait des modèles pour la société du plein-emploi de demain à travers une redistribution périodique des positions sur le marché du travail. Les droits de tirages sociaux articulés à une organisation sociale vraiment favorable à leur utilisation sont ainsi considérés comme un droit à aménager des transitions. La comparaison entre Gazier et Schwartz s’arrête cependant à leur recherche commune pour accroître la marge de liberté des plus défavorisés sur le marché du travail. Pour Bertrand Schwartz, l’instabilité, même active, n’est pas forcément un objectif à atteindre pour chacun, comme cela est le cas chez B. Gazier. La libération se réalise plutôt dans le travail que dans la mobilité des emplois.

chômage que du travail et des conditions de travail. C'est aussi l'avis du nouveau ministre de la formation professionnelle qui affirme : *« la réforme de la formation professionnelle que nous avons mise en chantier dès le mois d'août 1981 s'inscrit dans cette nouvelle croissance. C'est dans le cadre de la relance de la politique de l'emploi qu'elle prend toute sa signification et sa crédibilité »* (Rigout, 1983, p. 78). Au tournant des années quatre-vingt, le droit à la qualification n'est pas un droit minimaliste, un « droit de l'accident » calé sur la notion de risque de chômage et donc hanté par le spectre de la pauvreté. Si tel était le cas, le gouvernement aurait opté pour la première des deux options de formation professionnelle présentées par Marcel Rigout : *« ou la concevoir comme une simple adaptation très ciblée et peu coûteuse aux nouvelles techniques, et faire ainsi des économies sur les salaires ; ou bien se prononcer pour une formation large et de qualité, capable de réussir une réelle reconversion qui permette au travailleur de maîtriser son activité »* (Rigout, *ibid.*, p. 78). Le droit à la qualification est un droit social optimiste pour le futur travailleur, les pouvoirs publics œuvrant pour *« la promotion d'une nouvelle forme de développement social »*¹⁴ [Schwartz, 1981, p. 31]. Bertrand Schwartz ose encore dans son rapport parler de *« changement social »* (*op. cit.*, p. 29).

L'appui de Marcel Rigout, qui assimile qualification et métier, a fait beaucoup pour la naissance d'un nouveau droit moderne qui soit véritablement le résultat d'un choix politique : *« sans nier les difficultés ni les mutations délicates qu'impose l'avancée des techniques, il faut constater que c'est avant tout la nature du système social qui fait du progrès un élément de libération de l'homme ou de son asservissement renforcé »* (Rigout, *op. cit.*, p. 77). Selon lui, cette libération, ce sont les jeunes eux-mêmes qui l'appellent de leur vœux. Pour lui aussi, il s'agit bien plus que de donner un « boulot » aux jeunes. Car,

« en fait, malgré l'échec scolaire, [...] ces jeunes se font une haute idée du métier. Mais attention ! Pas n'importe lequel ; il s'agit du métier qui leur plaît, de leur vocation. Le métier n'est pas seulement pour eux le moyen de trouver un emploi et gagner sa vie, il est beaucoup plus. Il se présente comme un élément important de leur identité. Avoir un métier entre les mains, c'est être quelqu'un de différent en ayant enrichi sa personnalité [...] Ces jeunes attendent d'un travail qu'il soit une activité intelligente, faisant appel à leurs capacités créatrices. Ils refusent l'exploitation, l'autoritarisme patronal et les modèles hiérarchiques traditionnels, mais ils souhaitent travailler et revendiquent davantage d'autonomie dans l'organisation du travail » (Rigout, *ibid.*, p. 75)

Pour le vote du projet de loi introduisant les contrats en alternance dans le code du travail (1984), la thématique de la formation qualifiante libératrice opposée à la formation adaptative promue par le patronat est à nouveau réactivée avec force, surtout par le groupe communiste :

« Le projet de loi répond à une exigence croissante de la part de tous ceux qui ne veulent plus rester OS, qui refusent d'être rivaux à vie à des tâches parcellisées, répétitives, souvent dangereuses pour leur santé. Il répond à

¹⁴ Le développement social dont parle ici Bertrand Schwartz est entendu dans un sens complètement différent de la notion de « développement social » des quartiers promue par Hubert Dubedout à la même époque dans son rapport *Ensemble, refaire la ville*. Le développement social des quartiers désigne plutôt un outil de travail social qui s'appuie sur les initiatives locales pour impulser une dynamique de développement et de cohésion sociale. Chez Bertrand Schwartz, le développement social est beaucoup plus proche du concept de progrès social.

l’aspiration des travailleurs de notre temps, des jeunes, à ne plus être dominés par un travail monotone, sans perspective, mais au contraire à pouvoir être sans cesse davantage les maîtres de leur destin professionnel et social »¹⁵

Mais les socialistes soulignent aussi la nécessité structurelle de donner une « *formation professionnelle, une formation qualifiante, une formation reconnue, débouchant sur un métier* »¹⁶.

L’intérêt d’un droit à la qualification est autant d’amener une cohorte de jeunes en difficulté à un premier niveau de qualification que de mieux qualifier ou de qualifier autrement : à une « formation technologique ouverte », à une forme d’analyse des situations professionnelles qui rende l’ouvrier maître de son cadre de travail. C’est aussi un droit individuel à évoluer dans le sens où cette qualification doit préparer le terrain de la formation permanente qui est une obligation nationale et un droit individuel depuis la loi de 1971. Le système de formation initiale doit être en quelque sorte une préparation méthodologique active à l’éducation permanente. C’est du moins un aspect du principe de l’alternance qui doit aménager des temps de retour sur soi permettant de transformer l’expérience en connaissance, opération que l’ouvrier qualifié sera amené à réaliser sa vie durant.

1.2.2. Droit à la qualification et citoyenneté émancipatrice

Le projet de l’éducation permanente ne s’arrête pas à la sphère du travail ; il déborde largement sur la société en visant, là aussi, une forme de libération. Dans ce cadre, l’objectif de la qualification est loin d’être minimaliste : il ne recherche pas la participation à la coopération sociale à tout prix mais une véritable révolution dans la conception de la citoyenneté, conforme aux évolutions de la société.

La place accordée à l’école dans la construction de la République est un fait désormais bien connu (Deloyé, 1994). L’école n’est pas uniquement un lieu de formation, elle représente avant tout un enjeu politique interne. Elle réalise la dialectique entre une conception de l’homme libre et autonome et une conception du « vivre ensemble » qui va au-delà de la vision contractuelle libérale en recherchant une forme de cohésion nationale. L’instruction lui permet en effet d’adhérer librement au principe de recherche du bien commun en accédant à la Raison. De ce fait, la morale enseignée à l’école de la troisième République repose sur l’auto-gouvernement et l’émancipation des influences locales. Le lien entre éducation et citoyenneté se réalise donc par l’autonomie de pensée.

Dans l’éducation permanente, ce lien est réactualisé par le droit à la qualification, qui apparaît comme un prolongement du droit à l’instruction tout en se démarquant de la vision de l’Éducation nationale. La qualification est en effet présentée comme le sésame de la citoyenneté moderne. Le droit à la qualification (sociale et professionnelle) est le versant socio-professionnel de la mission émancipatrice de l’École républicaine. Pour Bertrand Schwartz et, plus largement, pour le monde de la formation permanente, c’est le premier niveau de qualification qui représente ce bien nécessaire à l’appartenance communautaire. Il s’agit bien d’une définition sociale du besoin en éducation : elle implique en effet une définition de la citoyenneté et une définition des besoins nécessaires à l’accès à cette citoyenneté, deux définitions qui sont le fruit de conventions historiques.

La qualification correspond à un type d’homme « *autonome, créatif, mais inséré socialement* » (Schwartz, 1973, p. 34), apte à assumer son rôle de citoyen en toute liberté de

¹⁵ Pierre Zarka, groupe communiste, Débats à l’Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 février 1984, *J.O. A.N.*, C.R. du 9 février 1984, p. 758.

¹⁶ Michel Besson, groupe P.S., *ibid.*, p. 760.

pensée, en pleine maîtrise de ses moyens physiques et intellectuels. La qualification est la clé de l'autonomie qui *« permet de prendre la mesure d'une situation et de la marge d'indépendance dont on dispose pour y exercer sa responsabilité »* (ibid.). « Indépendance », « responsabilité » : ce sont bien là des attributs de la citoyenneté républicaine. Ce droit-crédence est articulé à la question du progrès technique et de l'évolution du système productif, fait indéniable au même titre que la découverte des interdépendances sociales à la fin du XIX^e siècle, mais il marque la recherche une forme d'effectivité sociale. Cela signifie donc que, dans l'esprit des acteurs centraux de la formation en ce début des années quatre-vingt, la qualification n'est pas l'expression d'un niveau de formation qui serait classé au-dessus du « jeune sans qualification », mais bien celle d'une qualité du travail, du travailleur et finalement du citoyen. L'élargissement de la formation à des champs comme la formation générale et culturelle à travers la promotion de l'éducation permanente prolonge cet idéal de libération sociale. Pour Marcel Rigout en effet *« cette conception novatrice de l'éducation permanente [ouverte aux activités socio-culturelles et socio-éducatives] se conjugue avec les besoins généraux d'une vie nouvelle, d'une dimension inédite de la culture avec laquelle chacun pourra, en participant à la maîtrise collective des activités, commencer à dominer les conditions de sa propre vie et de son épanouissement personnel »*¹⁷.

À cette très courte période (1981-1984), succède le temps du droit à l'insertion dans lequel nous évoluons encore aujourd'hui. Après une phase de transition, les années 1988-1989 marquent une nouvelle ère.

1.2.3. Qualification et insertion dans l'Éducation nationale : vers une citoyenneté participative

Entre 1982 et 1989, le droit à la qualification et le devoir national de qualification vont s'imposer dans le paysage juridique français. La loi d'orientation sur l'éducation et le CFI (1989) marquent ainsi une étape décisive en affirmant le droit de chaque jeune à une éducation qui lui permette de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle¹⁸. À partir de ce moment-là, la qualification n'est plus qu'une garantie structurelle d'insertion professionnelle, un moyen de réduire le risque du chômage. Elle est la clé de la participation à la construction de la société dans l'emploi. Bertrand Schwartz avait utilisé le détour du chômage des jeunes non qualifiés pour promouvoir une conception positive de la qualification. Elle n'était pas seulement un frein au chômage des jeunes mais constituait surtout un moteur du développement économique et social. En 1989, dans un contexte de traitement de la « nouvelle question sociale », la notion de progrès social ne fait plus recette.

Insensiblement, ce même droit à la qualification change de sens. On assiste à l'amorce d'un régime de justice différent de celui de l'égalité des chances éducatives. L'égalité des conditions ou des chances n'est pas tant visée que l'accès des plus défavorisés à un niveau minimum de chances : le premier niveau de qualification conçu comme une barrière à l'entrée de l'emploi est une condition *sine qua non* de la citoyenneté *participative*. Les handicaps relatifs entre les individus ont moins d'importance en soi, en tant qu'écart, que comme révélateur du handicap absolu de certains par rapport à une norme du marché du travail. Le droit à la qualification inscrit dans le droit une forme de handicapologie socio-économique

¹⁷ Marcel Rigout, Communication devant le Conseil économique et social le 21 octobre 1981, reproduite dans *Actualité de la Formation Permanente* (1981, p. 95).

¹⁸ Une circulaire de 1992 insiste dans cet esprit sur trois volets de l'insertion : la préparation à l'insertion, l'accompagnement de la sortie des jeunes diplômés et l'aide à l'accès à la qualification. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 revient sur ce devoir d'insertion en formation initiale dans son article 54 qui précise que nul élève ne peut quitter le système éducatif initial sans avoir disposé d'une formation professionnelle lui permettant d'intégrer le marché du travail.

fondatrice du champ de l'exclusion (Castel, 1995). Dans ce champ, la participation prime sur l'égalité. Sous la même rhétorique de l'égalité des chances s'affirme en fait une thèse plus prioritariste qu'égalitariste. L'égalité passe après le besoin. C'est pourquoi, le droit à la qualification rejoint les politiques de lutte contre l'exclusion. Au début des années quatre-vingt, les politiques de formation ne sont pas seulement conçues comme un moyen de redistribuer plus équitablement le bien « formation ». Elles sont aussi l'occasion de définir un besoin social, c'est-à-dire un certain niveau de bien conçu comme absolument nécessaire et attaché à l'appartenance sociale.

En 1989, la loi d'orientation sur l'éducation nationale opère le virage définitif de l'égalité des chances scolaires vers le référentiel de l'exclusion. L'article premier de la loi d'orientation met l'accent sur la citoyenneté :

« Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique »¹⁹.

Selon Derouet (*op. cit.*), on assiste alors à un retour à la fonction d'intégration sociale de l'école que Durkheim avait mis au centre du projet éducatif. Au cœur de ce principe d'orientation, *« la justice s'y attache d'abord à donner son plein développement au principe de commune humanité, à jeter les bases d'une culture commune entre les groupes sociaux, et laisse de côté la question des hiérarchies »* (*ibid.*, p. 277).

1.3. Le droit à l'insertion : une lecture néo-solidariste

Le tournant des années quatre-vingt-dix marque un repli de la question du progrès social, du développement social vers celle de la cohésion sociale, celle du lien social. Par là-même, le droit se met au service de la société. Les lois et les institutions ne sont plus adossées à la solidarité sociale mais au contraire sont destinées à l'échafauder, à la structurer. Dès lors, le recours au droit (à la qualification, à l'emploi, à l'insertion, au logement, à la santé) se fait sur un mode plus volontariste, quasi démiurgique. Les gouvernements multiplient les lois pour consolider le lien social. Ce sont des droits « en nature », c'est-à-dire des droits qui visent une transformation de l'état de la personne et non pas seulement de son revenu. Ce sont des droits médiatisés par des services publics chargés du maintien de la cohésion sociale et sur lesquels repose leur effectivité. On assiste donc bien à une « activation » des droits sociaux, mais cette activation prend un sens particulier lié à la perspective solidariste²⁰. Les droits visant l'insertion ont cela de particulier par rapport aux droits créances de la première génération qu'« ils ne proposent pas d'atteindre le droit proclamé pour lui-même [...] mais [qu'] ils le considèrent comme une médiation vers une finalité plus large qui est d'intégrer leurs bénéficiaires dans le fonctionnement social, de créer des liens sociaux permettant à

¹⁹ Loi d'orientation n° 89-486 du 10 juillet 1989, *J.O.* du 14 juillet 1989.

²⁰ Nous nous écartons en cela assez nettement de la définition que donne Jacques Donzelot du néo-solidarisme, notion qu'il rattache expressément à la subjectivité et au sentiment d'appartenance : « le néo-solidarisme consiste à prendre en compte la défaillance « subjective » des formes de la solidarité : l'« exclusion », qui décourage les individus au point de les amener à toute croyance en leur réinsertion ; le « sentiment d'insécurité » qui ruine la confiance dans les institutions ; le « sentiment d'abandon » ou de rejet dont souffrent les habitants des grands ensembles » (Donzelot, *op. cit.*, p. 350). Pour nous, ce subjectivisme du néo-solidarisme n'est qu'un effet secondaire d'une volonté plus profonde de reconstruire le lien social dans toutes ses formes.

chacun de se situer dans le tout et d'y trouver sa place » (Lafore, 1998, p. 46). Au droit au revenu s'ajoute le droit à l'insertion qui s'exprime à l'état collectif à travers la politique de la ville, et à l'état individuel à travers le revenu minimum d'insertion (RMI) qui associe un revenu minimum à une offre d'insertion de la part de la société.

1.3.1. L'exclusion : rupture des liens sociaux et danger pour la cohésion sociale

La loi sur le RMI (1988) puis la loi contre l'exclusion professionnelle qui crée le CES et le FAJ (1989) représentent le point de départ de la logique de l'exclusion néo-solidariste individualisante. Le chômage d'exclusion devient l'enjeu central du débat social. Mais le processus d'exclusion touche différentes sphères de la vie sociale.

Après une période d'effacement relatif dans les années quatre-vingt, le Commissariat Général du Plan (CGP) redevient un acteur central dans l'élaboration du référentiel de l'exclusion sociale et de la prévention de l'exclusion. Le travail de réflexion collective sur la définition et la compréhension des processus d'exclusion va venir compenser la perte d'influence du Commissariat dans l'élaboration des politiques économiques et structurelles. Il s'impose en réaction aux ravages de la politique monétariste menée entre 1984 et 1988. Pour Jean-Baptiste de Foucauld alors commissaire au Plan, *« tenter d'orienter les politiques publiques pour lutter efficacement contre les processus d'exclusion relève d'une exigence éthique pour les fonctionnaires »* [CGP, 1992, p. 5]. Mais surtout, le Commissariat Général du Plan endosse la fonction de garant de *« la continuité et de la préservation de l'équilibre de notre société »* (ibid.). En effet *« les exclusions ne menacent pas que les personnes exclues, elles annihilent l'échange social pour tous, le rapport à l'autre qui seuls permettent à une société de ne pas mourir symboliquement et objectivement »* (ibid.).

Le X^e (1989-1992) et le XI^e Plan (1993- 1997) vont être entièrement consacrés au problème de la cohésion sociale. Deux rapports vont particulièrement marquer le retour au paradigme solidariste : le rapport du groupe technique présidé par Philippe Nasse, publié en 1992, et le rapport de la Commission «Prévention de l'exclusion et cohésion sociale » en préparation du XI^e Plan [1993]. En renouant avec le travail de diffusion et de concertation qui fait sa particularité, le Commissariat Général du Plan a été un lieu de construction d'un référent d'action publique partagé par les acteurs des politiques sociales (administrations concernées, associations, collectivités locales). Quels en sont les fondements ?

Le principe du néo-solidarisme est de multiplier les formes d'interdépendances sociales. Loin de s'en tenir aux seuls liens issus de la division sociale du travail, l'État est préoccupé par l'ensemble des liens qui tiennent l'individu en relation avec le monde social. Dans le néo-solidarisme, solidarité organique et solidarité mécanique ne s'excluent pas, elles se complètent ou plutôt se superposent pour tenir l'individu «encasté » dans la société. Du moins est-ce au renforcement de toutes les formes de solidarité, proches ou lointaines, que l'État doit travailler.

Le premier rapport est l'occasion de théoriser et de refonder une conception de la solidarité. Le solidarisme républicain reposait sur une vision du lien sociétaire, distant, dans laquelle le lien est créé de fait par l'intégration dans la division sociale du travail [CGP, 1992, p. 19]. La coopération sociale produit un lien social virtuel qui nécessite une *« prise de conscience de la part de chaque individu pour qu'il puisse s'appréhender comme une partie concourant au bon fonctionnement du tout social »* (ibid.).

Mais le CGP souligne que la solidarité repose aussi sur un lien social local *« qui attache chaque individu au sous-système local (lien mécanique dans la version durkheimienne), quelle que soit la structuration de ce sous-système de référence : familial, de*

voisinage ou de communauté de pensée, etc. » (*ibid.*, p. 34). L'insertion sociale de chaque individu propre à assurer la cohésion sociale dans son ensemble s'effectue en trois étapes : rétablir le lien individuel (de soi à soi) par une « *une nouvelle économie de soi ou une nouvelle gestion de soi* » (*ibid.*, p. 36), rétablir le lien communautaire par une solidarité de proximité (communauté de voisinage) et rétablir le lien sociétaire que l'on peut assimiler à la citoyenneté identitaire. Aussi, la sociabilité est-elle réintroduite au cœur de la solidarité sociale dans une représentation concentrique des attaches de l'individu à la société.

Le processus d'exclusion est alors décrit comme « *un ensemble de mécanismes de ruptures tant sur le plan symbolique (stigmates ou attributs négatifs ou manquants) que sur le plan des relations sociales (rupture des différents liens sociaux qui agrègent les hommes entre eux)* » (*ibid.*, p. 29). Le terme de « processus » évoque le phénomène longitudinal qui, suite à un choc exogène, développe une évolution endogène. Sous une apparente circularité, il y a pourtant bien un enchaînement supposé de cause à effet :

- « *toute forme d'exclusion symbolique finit par construire une situation d'exclusion (risque premier d'exclusion)*
- *toute situation d'exclusion finit par entraîner d'autres formes de la rupture du lien social global (risque cumulatif de l'exclusion)* » (*ibid.*, p. 33).

Les signaux négatifs ou positifs émis par les individus par rapport à une certaine sphère de la vie sociale constituent des risques premiers et peuvent être objectivés par les caractéristiques handicapantes. Les situations d'exclusion renvoient à l'évaluation de la force des liens sociaux tissés par l'individu : ses relations sociales, son attachement à certaines valeurs collectives. Le Commissariat Général du Plan, en s'inspirant des théories de l'écologie humaine et de l'interactionnisme symbolique, reconnaît ainsi l'exclusion comme le produit d'un processus de stigmatisation : « *l'entité rejetante commence par apposer une étiquette négative ou par construire une catégorie négative qui permet de définir, puis de classer les individus qui ne sont pas en conformité avec la norme* » (*ibid.*, p. 29). Ainsi la stigmatisation, forme de « *mise au ban d'ordre symbolique* » est désignée comme « *un des facteurs premiers de l'exclusion sociale* », « *perceptible sous la forme d'images négatives ou dévalorisées* » (*ibid.*, p. 30).

Les situations d'exclusion qui découlent de cette stigmatisation forment les composantes du lien social qui sont au nombre de cinq : le domaine du savoir ou de la connaissance, le domaine économique et plus spécifiquement du marché du travail reconnu comme le lien social premier (*ibid.*, p. 31), les aptitudes physiques et psychiques normées par la santé publique et l'appareil éducatif, le domaine de la justice et enfin le domaine de la culture. Les individus connaissent des situations à risque d'exclusion qu'il faut prévenir : la perte d'emploi, la rupture familiale, la perte de logement, la maladie.

La « spirale de l'exclusion » désigne alors cette succession temporellement ordonnée de perte de protections (l'emploi en premier lieu, le logement, l'accès aux soins), de ruptures qui deviennent autant de barrières, provoquant un certain « enlissement » (Gros-Jean, Padieu, 1994)²¹. Les individus qui relèvent de cette catégorie sont considérés comme des « inutiles au monde » (Castel, 1995), désaffiliés, plongés dans la pauvreté disqualifiante (Paugam, 1998).

La déconstruction du phénomène de l'exclusion donne lieu à deux orientations d'action publique : la première est préventive et s'attaque aux risques « accidentels » de

²¹ Gros-Jean et Padieu tous deux à la direction de l'action sociale identifient 5 degrés de l'exclusion : le risque, la menace, la déstabilisation, l'enlissement, et la grande exclusion (Gros-Jean, Padieu, 1995).

rupture du lien social ; la seconde, plus curative, s'appuie sur la création de nouveaux droits-créances producteurs d'intégration sociale.

1.3.2. Les politiques de prévention de l'exclusion dans le paradigme néo-solidariste

L'action de prévention porte avant tout sur les facteurs structurels en lien avec l'activité sociale : conditions de travail et de logement, salubrité des établissements publics, *etc.* Prolongée dans le domaine du chômage et de l'exclusion, cette politique aboutit à une limitation législative des situations potentiellement sources d'exclusion : licenciement, expulsion, et endettement sont les trois domaines délimités pour une politique de prévention structurelle dans la loi contre les exclusions de 1998 d'une part²², et dans la loi de modernisation sociale d'autre part²³. Le fait de reconnaître dans la loi des obligations en matière de prévention des risques aux personnes morales organisant la vie économique et sociale est totalement conforme à l'esprit solidariste. Ces dispositions législatives concernent donc les causes qui se situent dans les décisions extérieures à l'individu victime de l'exclusion et qui le frappent. L'attention se porte sur les conditions de la vie sociale, ici son environnement juridique dans des domaines essentiels pour le bien-être de l'individu, à savoir le travail, le logement et la consommation. Cette intervention sur le milieu à la fois « organique, insistante, nécessaire et obligatoire » (Ewald, 1986, p. 407) constitue le cœur de l'action de prévention.

L'âge a-t-il un rôle particulier à jouer dans le processus d'exclusion à la française ? Nous pensons que non. Le processus d'exclusion concerne plutôt les populations précaires, mais adultes et insérées dans le marché du travail. Les causes originelles de l'engrenage se situent dans un amont qui est plus structurel que temporel. L'exclu ne connaît pas de « carrière ». Il ne connaît que des ruptures qui brisent des liens sociaux fragilisés par la crise²⁴. C'est pourquoi, à notre avis, les jeunes ne sont pas une cible de prévention en soi dans la loi contre les exclusions. On les trouve en effet sous la rubrique de « l'accès à l'emploi » (Titre Ier, Chapitre Ier) et non sous celle de la « prévention des exclusions » (Titre II). La prévention prend en effet un sens bien précis pour les législateurs : il s'agit d'éviter que ne se réalisent les événements de rupture perturbateurs et déclencheurs de l'enlèvement²⁵ :

« l'idée s'est imposée qu'un signe politique fort en faveur d'une politique alliant à la fois des actions de prévention destinées à éviter le « décrochage » résultant du licenciement, de la maladie ou de l'expulsion et des actions sollicitant, lorsque le « décrochage » s'est malheureusement produit, en même

²² La loi contre les exclusions du 31 juillet 1998 présente justement l'originalité d'introduire la notion de prévention au cœur de la législation sur la pauvreté. La société toute entière est mobilisée sur « une politique destinée à connaître, à prévenir, et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ». Cf. Article 1^{er} de la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.* du 31 juillet 1998. Les mesures concernant les préventions sont regroupées dans un titre unique (titre II) qui concerne les procédures de traitement du surendettement, les mesures de maintien dans le logement, d'insaisissabilité de certaines allocations et pensions ainsi que des mesures qui appartiennent plutôt au versant individuel d'égalisation des chances par l'éducation et la culture.

²³ La loi de modernisation sociale s'est attaquée à la « protection et développement de l'emploi » dans son article 118 sur les procédures de licenciements. Cf. Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, *J.O.* du 18 janvier 2002.

²⁴ Pour Serge Paugam en effet, le propre de la pauvreté disqualifiante est de générer une « angoisse collective » sous la forme d'une menace généralisée (*op. cit.*, p. 147).

²⁵ L'action se situe donc au niveau de la phase de déstabilisation.

temps et dans un même effort de solidarité tous les leviers en vue de briser l'enfermement des individus et des familles » (Verkindt, 1999).

Dans ce schéma de l'exclusion, le décrochage n'est pas un comportement, c'est un événement largement extérieur aux individus : la perte d'un emploi résultant d'un licenciement, l'expulsion d'un logement, la longue maladie. L'action de prévention porte essentiellement sur l'encadrement des « accidents » porteurs de ruptures. L'« amont » de l'exclusion se trouve juste « *avant que l'urgence n'apparaisse* »²⁶. Par conséquent, l'âge de l'individu n'a aucune espèce d'importance.

Le jeune n'est concerné par une politique de prévention des trajectoires d'exclusion qu'à un seul titre, celui de l'éducation et de la formation parce que le système de formation initiale est encore considéré dans la société française comme le lieu principal de formation de l'individu²⁷. La société ayant du mal à donner une véritable « seconde chance » aux individus par la formation continue, l'échec scolaire « primaire » est d'autant plus un fléau à combattre. L'exclusion scolaire est considérée comme une situation d'exclusion à éradiquer.

À partir de ces situations d'exclusion s'enclenche un engrenage de l'exclusion sociale fait de cumuls des handicaps : chaque type de handicap représentant un frein à l'accès aux biens sociaux : l'emploi, le logement, la santé. Sur chacun des marchés, il est en quelque sorte éliminé du fait du stigmate lié à sa position dans les autres espaces. Le jeune transporte donc ses stigmates d'une sphère à l'autre dans un processus cumulatif de rupture des liens sociaux : liens d'intégration (école, emploi, associations) essentiellement, mais aussi liens familiaux.

1.3.3. Le devoir d'insertion

Dans le modèle néo-solidariste de production des droits, les droits à prestations ne suffisent plus. Des droits sociaux de type nouveaux (droit à l'emploi, droit au logement, droit à la santé) sont des droits-créances médiateurs (Lafore, 1998, p. 47) ; ils sont instrumentalisés dans le but de maintenir la cohésion sociale. En effet ce ne sont pas n'importe quels droits qui sont mis en avant : ce sont des droits « en nature » qui ont une incidence sociale en termes d'intégration. L'État, et la société à travers lui, sont mobilisés sur un « devoir d'insertion » qui est en fait un devoir de « faire société ».

Ce devoir se traduit par l'obligation pour la société de faire une offre d'insertion sociale ou professionnelle. Les dispositifs d'insertion et les emplois aidés remplissent ce rôle pour les jeunes et le RMI systématise la notion d'offre d'insertion²⁸. Contrairement à l'interprétation qui est donnée aujourd'hui du contrat d'insertion²⁹, ce dernier formalise la réciprocité dans l'effort d'insertion et non une quelconque contrepartie de l'aide sociale. L'offre d'insertion n'est pas tant couplée à l'aide monétaire qu'à l'engagement du bénéficiaire de s'engager à faire des démarches « pour s'en sortir ». L'offre d'insertion qui se concrétisait

²⁶ Projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions, « Exposé de motifs », *J.O.* « Documents parlementaires », n° 780, p. 5.

²⁷ La contrepartie de cette centralité de la formation initiale est que la « seconde chance » théoriquement offerte par la formation continue est largement un leurre (Gazier, *op. cit.*, pp. 348-351).

²⁸ Jean-Claude Barbier (2003) évoque le rôle de l'État comme « employeur de dernier ressort » qui sert de fondement aux emplois aidés du secteur non marchand.

²⁹ Notre but n'est pas de discuter la mise en œuvre de la loi sur le RMI-RMA votée en décembre 2003, mais les termes du contrat aujourd'hui montrent un durcissement de la logique du RMI dans laquelle l'emploi qui est offert apparaît comme une véritable contrepartie travaillée de l'allocation. En effet seul un tiers des heures travaillées dans l'emploi d'insertion font l'objet d'un salaire. Les deux tiers restant sont destinés en fait à « rembourser » l'allocation par le travail.

sous la forme d'un service (formation, service de santé, contrat aidé) entrainait tout à fait dans le cadre du tournant néo-solidariste dans lequel l'État s'efforce de créer quasi *ex nihilo* les interdépendances sociales et les solidarités. Le droit à l'insertion, à la santé, au logement sont les principaux droits dont le cumul permet de parler d'exclusion.

Ces droits qui sont plus sociologiques que sociaux prennent le pas sur la nécessité de protection. L'évolution que nous avons retracée, d'un modèle de production des droits et des politiques solidaristes à un modèle néo-solidariste, n'est pas spécifique aux jeunes ; elle est plus générale. Ce qui différencie les jeunes majeurs (18-25 ans) du reste des citoyens, c'est que ce devoir d'insertion constitue *toute* la dette que la société a envers eux et que toute forme de droits-créances assistanciel (droits à des moyens convenables d'existence) leur est, au nom même de l'efficacité du processus d'insertion, dénié.

2. Le premier âge de la protection : entre principe d'efficacité et solidarité intrafamiliale

Dans les années quatre-vingt, on assiste à une mutation du dispositif de prise en charge des jeunes adultes qui s'oriente progressivement vers une logique conséquentialiste holiste. L'ensemble des allocations et du système de protection est repensé à la lumière de cette nouvelle grille d'analyse qu'est l'insertion. Les rémunérations offertes dans le cadre des mesures sont pensées en fonction de leur effet désincitatif sur la poursuite d'études, considérée comme le parangon de l'action d'insertion. L'allocation d'insertion, allocation de solidarité intégrée dans le système d'assurance-chômage, est supprimée au motif de son caractère « passif ». Enfin, le RMI est refusé aux jeunes de moins de 25 ans par crainte de son effet destructeur sur les liens sociaux familiaux. Par conséquent, l'objectif d'intégration, repoussé à un avenir incertain, prime sur le principe de protection dans le présent.

2.1. Le bricolage de la protection assurancielle

Un premier axe d'action a consisté à étendre les bénéfices du système de protection sociale assuranciel aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Cette extension à titre entièrement (pour les demandeurs d'emploi) ou partiellement (pour les jeunes en mesure) gratuit se justifie par l'anticipation sur le statut de travailleur contributeur. Ce mouvement s'apparente plus à un bricolage qu'à une véritable vision de protection sociale. En effet, la protection sociale est une « protection de situation » puisque les mesures d'insertion offrent des statuts plus ou moins proches de l'emploi. La protection des périodes d'inactivité n'est pas véritablement un sujet de débat.

2.1.1. Une catégorie pratique, des statuts

Les mesures d'insertion n'offrent pas de statut unifié. La catégorie pratique, à savoir la catégorie d'action publique qui sert de point de référence aux mesures mises en place, précède la catégorie statutaire. Ce sont les logiques d'action propres à l'analyse des handicaps des jeunes qui conduisent à la création de catégories statutaires. Le statut de « stagiaire de la formation professionnelle » peut être considéré comme l'amorce de la démultiplication des statuts. Il traverse toutes les mesures des années quatre-vingt, depuis les stages 16-18 ans jusqu'au CFI en passant par les TUC. Ce mouvement d'explosion des statuts va se poursuivre par la suite avec les divers contrats aidés qui placent le jeune dans un statut de salarié : d'abord les contrats de formation en alternance (1984), puis les contrats d'emploi aidés (CES, CEC, Emploi-ville, CIE, NS-EJ). Les politiques de lutte contre l'exclusion produisent donc des statuts *ad hoc* caractérisés par des types de droits et de devoirs dans l'entreprise et dans la société qui leur sont propres, relevant de dispositions conventionnelles particulières (Jory,

1996). Les jeunes en difficulté ne sont pas attachés à un statut en particulier : ils les traversent, les endossent, en quittent un pour en reprendre un autre au gré de leur parcours d’insertion. De fait, les enquêtes longitudinales du CEREQ ont pu mettre à jour la multiplication des situations statutaires que connaissent les jeunes et tout particulièrement les jeunes dits en difficulté dans leur phase de transition³⁰.

Les principes de rémunération dans les actions d’insertion apparaissent pluriels et enchevêtrés [voir Tableau 1].

Tableau 1. Statuts et rémunérations dans les principales mesures d’insertion des jeunes (1975-1984)

Actions	Statut	Rémunération ³¹
Actions Giffard	Stagiaire de la Formation Professionnelle (SFP)	16-17 ans : 320/360 F par mois selon le type de stages 18-20 ans : 90% du SMIC
Stages Granet	SFP	16-17 ans : 370/410 F par mois selon le type de stages 18-20 ans : 90% du SMIC
Contrat Emploi Formation	Salarié	SMIC au minimum
Stages pratiques en entreprise	SFP	16-17 ans : 410 F par mois 18-25 ans : 90% du SMIC
Stages de préparation à la vie professionnelle	SFP	16-17 ans : 25% du SMIC 18-25 ans : 75% du SMIC femmes isolées avec enfant à charge : 90% du SMIC
Stages en alternance (hors SOA)	SFP	16-18 ans : 500 F/mois pendant les 6 premiers mois et 700 F au-delà. 18-21 ans : 1185 F + de 21 ans : 1580 F Jeunes femmes chefs de famille monoparentale, jeunes handicapés à la recherche de leur premier emploi : 3555 F.
SOA	SFP	Pas de rémunération
Jeunes Volontaires	SFP	1580 F /mois (soit 40% du SMIC) + 987 F d’indemnité forfaitaire (transport et hébergement) (soit 25% du SMIC)
SIVP	SFP	Rémunération conjointe État + entreprise État : 16-18 ans : 535 F/mois 18-21 ans : 1185 F/mois 21-25 ans : 1580 F/mois Entreprises :

³⁰ L’enquête « Génération 92 » a par exemple montré que la moitié des sortants enquêtés avait connu au moins quatre situations en cinq ans (Mansuy, 2001).

³¹ À la date de création.

		16-18 ans : 17% du SMIC + de 18 ans : 27% du SMIC
Contrat de qualification	Salarié	Le principe de progressivité du salaire selon l’ancienneté dans l’entreprise (tranche de 6 mois) est appliqué quelque soit la tranche d’âge : 16-18 ans : de 17% à 45% du SMIC 18-19 ans : de 27% à 55% du SMIC 19-25 ans : de 60% à 75% du SMIC
Contrat d’adaptation	Salarié	80% du salaire minimum conventionnel de l’emploi occupé (CDD) et pendant la période de formation (CDI)
TUC	SFP	1200 F/ mois (État) + indemnité de l’entreprise jusqu’à 500 F/mois en espèces ou en nature

Chaque mesure d’insertion combine différents critères : celui du statut au regard de la protection sociale de la personne, celui de l’âge, celui de l’ancienneté. Un principe semble cependant traverser tous ces montages : la volonté de ne pas créer un effet désincitatif à la poursuite d’études dans le système de formation initiale. Pour les contrats de formation en alternance (contrats de qualification, contrat d’adaptation), si le gouvernement a finalement cédé aux partenaires sociaux sur la question de l’ouverture des contrats aux jeunes de moins de 18 ans (en juillet 1986), le système de rémunération progressif en fonction de l’âge n’est jamais remis en cause. Aussi n’est-ce pas seulement l’âge légal (18 ans) qui forme un palier de rémunération, mais aussi l’âge de 21 ans considéré comme l’âge «souhaitable » de fin d’études.

Les stages de formation alternée, dans une logique indemnitare, sont principalement assis sur le critère d’âge. L’indemnité augmente avec l’âge, ce qui traduit là encore une logique désincitative : plus on agit proche de la sortie « normale » du système scolaire, plus l’incitation monétaire à quitter l’école doit être faible.

Les choses se compliquent lorsqu’on analyse les rémunérations des individus pour une même action de formation alternée. Le tableau ci-dessous [Tableau 2] indique les rémunérations pour un stage de formation organisé par l’État ou la Région au 1^{er} janvier 2003.

Tableau 2. Régime public de rémunération³²

Bénéficiaires	Rémunération mensuelle
Salarié privé d’emploi ayant exercé une activité salariée pendant 6 mois au cours d’une période de 12 mois ou 12 mois au cours d’une période de 24 mois Travailleur handicapé privé d’emploi ne remplissant pas ces conditions d’activité Jeune handicapé à la recherche d’un premier emploi	652,02 euros
Veuf, divorcé, séparé, abandonné ou célibataire ayant seul la charge effective et permanente d’un ou plusieurs enfants résidant en France Femme seule enceinte, mère de famille ayant eu trois enfants au moins ou une femme divorcée, veuve ou séparée judiciairement	652,02 euros

³² Décret n° 2002-1551 du 23 décembre 2002, *J.O.* du 29 décembre 2002.

depuis moins de trois ans	
Travailleur handicapé privé d'emploi ayant exercé une activité salariée pendant 6 mois au cours d'une période de 12 mois ou 12 mois au cours d'une période de 24 mois	100% du salaire antérieur Plancher = 644,17 euros Plafond = 1932,52 euros
Demandeur d'emploi suivant une formation de 1 à 3 ans justifiant de 3 années d'activité professionnelle et n'ayant pas bénéficié de l'ARE ³³ au titre de la dernière fin de contrat	Montant de l'allocation-chômage perçu antérieurement ou qu'il aurait dû percevoir s'il avait bénéficié du régime d'assurance-chômage
Demandeur d'emploi de plus de 18 ans à la date d'entrée dans le stage	310,39 euros entre 18 et 20 ans 339,35 euros entre 21 et 25 ans 401,09 euros à partir de 26 ans
Demandeur d'emploi entre 16 et 18 ans à la date d'entrée du stage	130,34 euros
Travailleur non salarié ayant exercé une activité professionnelle salariée ou non durant 12 mois dont 6 mois consécutifs dans les trois années qui précèdent l'entrée en stage	708,59 euros

Les jeunes n'ayant jamais travaillé sont les plus mal lotis. Si on les compare aux adultes n'ayant jamais travaillé (les plus de 26 ans), la discrimination d'âge oscille entre 0,68 pour les moins de 18 ans, 0,33 pour les 18-20 ans et 0,16 pour les 21-25 ans. Un jeune entre 16 et 18 ans va donc être rémunéré à un taux d'environ 70% inférieur à celui d'un adulte de plus de 26 ans dans la même situation au regard de son activité de travail antérieure et de son statut présent de stagiaire de la formation professionnelle. Cette discrimination d'âge ne s'exerce d'ailleurs que dans la catégorie des bénéficiaires non handicapés n'ayant jamais travaillé. Comme au Québec donc, la frontière entre apte et inapte est particulièrement sensible pour le jeune âge : sa condition de handicapé permet de balayer sa condition de jeune. De même, si le jeune remplit les conditions d'activité, il n'est plus considéré comme un jeune. Seule la qualité de primo-demandeur d'emploi actionne le critère de l'âge. Cette nécessité d'introduire le critère d'âge pour les stagiaires n'ayant jamais travaillé doit être lue, là encore, dans une logique éducative. Le jeune n'ayant jamais travaillé est surtout un jeune sortant de formation initiale : sa rémunération en tant que stagiaire ne doit pas être une incitation à quitter l'école de manière précoce. Le montant de la rétribution poursuit aussi une logique d'efficacité conséquentialiste puisqu'on le fixe en fonction des effets attendus sur le comportement des individus en l'orientant vers un comportement souhaitable.

Le critère d'âge traverse l'ensemble des mesures avec une composante formation. En revanche, les emplois aidés dans le secteur marchand ou non marchand sont moins sensibles à l'âge. Seul le CES intègre ce critère d'âge en appliquant un abattement dégressif allant de 20 à 10% du SMIC entre 16 et 18 ans.

2.1.2. Le traitement du risque chômage : entre principe d'efficacité et logique d'assistance

Le critère d'âge n'est pas pris en compte par le régime d'assurance-chômage, du moins pour sa partie assurancielle. Dès lors que le jeune remplit les conditions d'accès aux allocations, il devient un chômeur indemnisé comme les autres. Qu'en est-il pour les jeunes chômeurs qui ne rentrent pas dans la logique contributive ? Entre 1962 et 1991, un régime

³³ Allocation de Retour à l'Emploi, c'est-à-dire l'allocation-chômage versée par les ASSEDIC.

non-contributif est venu compléter, en son sein, le régime «normal» d’assurance-chômage géré par les partenaires sociaux.

Les allocations forfaitaires dans le régime d’assurance-chômage ont été mises en place dès 1962, soit quatre ans après la signature de l’accord entre les partenaires sociaux créant l’UNEDIC pour protéger certaines catégories de chômeurs non contributeurs au régime contre le risque de chômage. Elles concernent entre autres les jeunes entrant sur le marché du travail à condition qu’ils aient obtenu un diplôme de l’enseignement technique (CAP ou diplôme de technicien)³⁴.

Par là-même, le régime d’assurance-chômage participe à la politique structurelle d’adéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins de main d’œuvre (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 198)³⁵. Dans le cas des jeunes, les indemnités poursuivent un objectif d’intervention structurelle. Le caractère incitatif de ces allocations ne sera plus démenti par la suite. La formation sera toujours une condition pour percevoir ces allocations. Dans les années qui suivent, les conditions s’adoucissent pour offrir une aide aux diplômés de l’enseignement général : au 1^{er} avril 1981, les jeunes sans diplôme ne recevaient aucune allocation, les jeunes diplômés de l’enseignement général 26 FF par jour, les jeunes diplômés de l’enseignement technique, 53 FF par jour et les jeunes sortis du service national, 40 FF par jour³⁶. Là encore, le droit passif ne l’est jamais totalement : il doit avoir une efficacité propre. Il n’est pas là seulement pour indemniser, dédommager ou protéger. Il doit produire un effet considéré comme positif pour l’individu et pour la société³⁷.

La dénonciation des accords de l’UNEDIC par le patronat a conduit à une séparation entre un régime d’assurance réservé aux seuls contributeurs et un régime de solidarité financé par l’impôt, destiné à subvenir aux besoins des catégories de chômeurs exclues du régime d’assurance. Les ordonnances du 21 mars 1984³⁸ remplacent donc les allocations forfaitaires par une «allocation d’insertion» pour les jeunes de 16 à 25 ans en réduisant le spectre des catégories couvertes. Les diplômés de l’enseignement général sont évacués du champ d’application mais les législateurs abandonnent le diplôme comme référence pour lui préférer le niveau de formation. La condition éducative n’est levée que s’il est soutien de famille. Cette allocation est versée sous condition de ressources. En 1985, on comptait 325 000 prises en charge au titre de l’allocation d’insertion, dont 83,8% de jeunes³⁹.

³⁴ Ce n’est pas l’unique condition : il faut en effet qu’ils aient terminé leurs études depuis moins d’un an et qu’ils soient inscrits depuis plus de six mois dans les services de main d’œuvre.

³⁵ Les auteurs fondent leur assertion sur le fait que les allocations spéciales concernent aussi les anciens salariés agricoles incités à suivre une formation.

³⁶ Loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l’aide aux travailleurs privés d’emploi, *J.O.* du 17 janvier 1979.

³⁷ Bertrand Schwartz, dans son rapport, critique ce système qui, selon lui, défavorise les jeunes déjà les plus mal lotis, sortis du système scolaire sans diplôme. Il propose de remplacer cette allocation par une indemnité chômage équivalente à 50% du SMIC au bout de 6 mois d’inscription à l’ANPE. Selon lui, « *une disposition moins contraignante pourrait être trop attractive pour les jeunes engagés dans le cursus scolaire* » (1981, p. 86). Il propose en outre de limiter le versement de la garantie de ressources à un an pour éviter les « *effets pervers* » d’une aide financière prolongée indéfiniment et qui « *prendrait l’allure d’une assistance permanente* ». De plus, il avance le faible nombre de jeunes chômeurs de plus d’un an (*ibid.*). Il faut rappeler qu’au moment où Bertrand Schwartz rédige son rapport, il n’y a pas, en France, de revenu d’assistance pour les individus aptes au travail.

³⁸ Ordonnance n° 84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d’emploi, *J.O.* du 17 février 1984. Voir aussi le décret d’application : Décret n° 84-216 du 29 mars pris pour application de l’article L. 351-9 du Code du travail issu de l’ordonnance 84-198 du 21 mars 1984, *J.O.* du 31 mars 1984.

³⁹ Source : Rapport Bichot [*op. cit.*, pp. 70-71]. Cette allocation d’insertion était en outre versée aux mères seules au chômage.

En décembre 1991, l'État se désengage à son tour en supprimant l'allocation d'insertion pour les femmes isolées et pour les jeunes. L'argument n'est pas identique pour les deux catégories : pour les femmes, la suppression est justifiée par la mise en œuvre du RMI qui constitue le régime de solidarité universel. Pour les jeunes, « *cette allocation est inadaptée [...] car elle présentait le caractère très passif d'une dépense sans contrepartie de travail ou de formation* »⁴⁰. Elle est dénoncée comme étant une aide « inutile » plus qu'immorale. En effet l'emploi du terme d'« inadaptée » renvoie à un univers de l'efficacité plus que de l'éthique déontologique. Cette suppression n'est donc que la suite logique du refus d'ouvrir le RMI aux jeunes de 16 à 25 ans.

2.2. Le renforcement de la solidarité familiale intergénérationnelle : l'intégration avant tout

Le second volet de la logique conséquentialiste concerne le rapport à la famille. Outre l'incitation à la poursuite d'études, le régime d'assistance-jeunesse repose sur l'incitation à la cohabitation familiale. Les jeunes adultes sont de « grands enfants » (Court, 1996) tant qu'ils n'ont pas définitivement intégré la communauté de travail. Tout d'abord, il s'agit de soutenir la solidarité familiale inter-générationnelle en procédant à l'extension de la notion d'enfant à charge dans les prestations familiales. Puis d'éviter toute incitation à la décohabitation familiale pour les jeunes à problèmes en leur fermant l'accès au revenu d'assistance : le RMI. Aussi le principe de solidarité familiale est-il moins invoqué par souci de responsabilisation que par souci d'intégration.

2.2.1. L'État comme soutien à la solidarité familiale : l'extension des allocations familiales

La loi du 25 juillet 1994 a posé le principe du relèvement de l'âge limite de perception des prestations familiales de 18 jusqu'à 22 ans. Depuis le 1^{er} janvier 2000, de 16 à 20 ans (21 ans pour le complément familial), le jeune adulte (sans activité, étudiant, stagiaire de la formation professionnelle, apprenti ou handicapé) ayant de faibles ressources peut être considéré à la charge de ses parents⁴¹. De plus les aides directes aux jeunes adultes (allocataire et non enfant à charge) liées à la politique familiale concernent très peu les jeunes chômeurs : les allocations logement ne sont de fait accessibles qu'à des jeunes ayant les moyens financiers et les garanties pour décohabiter. En 1990, les prestations supplémentaires versées par les Caisses d'Allocations Familiales étaient à 96,6% consacrées aux étudiants⁴².

Les revenus dégagés par les différents contrats d'insertion ou les stages ne permettent pas la prise d'autonomie, tout juste un complément de revenu à la famille. Aujourd'hui, l'indemnité de stage de formation professionnelle se monte à 339,35 Euros pour un jeune de 21 à 25 ans. Les contrats en alternance rétribuent le salarié au mieux (sous condition d'âge et d'ancienneté) à 80% du salaire minimum conventionnel (pour le contrat d'adaptation). Avec un CES, qui est un contrat à temps partiel, un jeune peut percevoir au maximum 50% du SMIC à temps plein. L'ensemble de ces revenus est placé sous la barre fixée pour la perception des allocations familiales.

⁴⁰ Pierre Forgues, rapporteur spécial du projet de loi de finances pour 1992, 1^{ère} séance du 31 octobre 1991, Débats à l'Assemblée nationale, *J.O. A.N.*, C.R. du 1^{er} novembre 1991, p. 5344.

⁴¹ Il faut pour cela que son éventuelle rémunération ne dépasse pas 55% du S.M.I.C. x 169.

⁴² Source : Ancelin (1997, p. 379). On peut parler, à l'instar de Bernard Cieutat, du caractère « anti-redistributif » de ces aides aux étudiants : l'étudiant issu d'une famille aisée reçoit globalement plus qu'un étudiant issu d'un milieu modeste. Cf. Cieutat, B., *Aides aux étudiants*, note interne de la Cour des comptes de 1996 non rendue publique, citée dans *Le Monde* daté du 11 janvier 1997.

2.2.2. Les mouvements familiaux : des militants de la solidarité primaire et de la solidarité sociale intergénérationnelle

La politique de soutien à la solidarité familiale a été fermement soutenue par les mouvements familiaux, toujours fortement impliqués dans les politiques à l’égard de la jeunesse, notamment à travers le Conseil économique et social et les Conférences de la famille⁴³.

L’UNAF développe une position sur le chômage des jeunes et leur protection selon trois axes : la réforme de l’école, le partage du temps de travail, la solidarité familiale étendue.

Le premier axe concerne la priorité donnée à la formation des jeunes et l’appui sans faille à une réforme de l’école dans le sens d’une formation professionnelle plus adaptée et de moyens d’orientation et d’aide aux choix professionnels pour les jeunes et leur famille. Dans le rapport au Conseil économique et social réalisé par Henri Bruant, vice-président de l’UNAF en 1967, un sondage effectué auprès des UDAF en 1979 révélait qu’une union départementale sur quatre mettait en cause l’inadéquation de la formation professionnelle et le manque d’outils d’orientation à disposition des familles.

Le second axe stratégique sur la question du chômage des jeunes est l’attachement à une intégration par le travail. Tout comme les syndicats, l’UNAF insiste sur la création d’emplois comme solution viable à la crise du chômage des jeunes⁴⁴ : *« une bonne politique de l’emploi des jeunes passe par une bonne politique de l’emploi tout court »*⁴⁵. Le lien entre le problème de l’emploi des jeunes et la crise économique structurelle est généralement rappelé dans les prises de position de l’UNAF⁴⁶.

Dès 1980, elle se rallie à la cause du partage du travail dans le même esprit. Le président de l’UNAF, Roger Burnel s’adresse dans ce sens aux candidats à la Présidence de la République en 1981 :

*« une redistribution plus solidaire du volume de travail disponible et notamment au bénéfice des jeunes s’impose. Rejetés du monde du travail, les jeunes seraient alors précipités vers des excès dans la responsabilité desquels nous aurions une part considérable. Certains avantages acquis peuvent-ils encore garder une signification ? »*⁴⁷.

Cette vision de justice intergénérationnelle s’était dégagée de la consultation et des discussions au sein des UDAF en 1979. Cette position est réitérée en 1982 lors de l’Assemblée Générale de l’UNAF qui vote une motion demandant *« une répartition plus solidaire du volume du travail disponible »* qui donnerait la *« priorité »* à l’emploi des jeunes. Il est toutefois souligné *« que les actions menées en faveur de l’emploi des jeunes doivent être*

⁴³ Ces conférences sont organisées sur une base annuelle depuis 1996. Elles réunissent autour d’une table de concertation et d’élaboration des politiques publiques familiales, l’ensemble des ministères concernés et l’ensemble des partenaires économiques et sociaux.

⁴⁴ S’exprimant sur l’avis adopté par le Conseil économique et social lors de la séance du 12 octobre 1977, le groupe UNAF regrettait que *« devant un phénomène de cette ampleur et de cette gravité, le Conseil économique et social ait renoncé à situer les mesures spécifiques qu’il propose dans le cadre d’une politique plus globale de la création d’emplois pour les jeunes »*, J.O., Avis et rapports du Conseil économique et social, du 12 novembre 1977.

⁴⁵ *Réalités familiales*, n° 28, 1^{er} avril 1981.

⁴⁶ Voir par exemple les synthèses des positions de l’Assemblée générale et du Conseil d’administration en 1981 sur le thème du chômage des jeunes qui présentent toute une batterie de mesures en faveur de la croissance et du gain en compétitivité des entreprises. Cf. *Réalités familiales*, n° 48, 15 mars 1982, p. 11.

⁴⁷ *Réalités familiales*, n° 29, 15 avril 1981, p. 6.

attentivement expliquées pour ne pas être interprétées comme l’expression d’une opposition entre les générations »⁴⁸.

Le dernier point sur lequel l’UNAF prend régulièrement position est celui de la protection sociale. Elle part du postulat que *« les parents sont les premiers responsables de leurs enfants. Ils contribuent à leur formation et à leur insertion dans la vie »⁴⁹*. Cette vision extensive de la responsabilité éducative à la phase d’insertion légitime la demande des associations familiales de l’allongement des prestations familiales : en 1967, Henri Bruant demande le maintien des bénéfices des prestations familiales jusqu’à dix-sept ans pour les jeunes demandeurs d’emploi. En 1981, l’UNAF demande à ce que soient tirées les conséquences de l’affirmation d’un droit à l’insertion qui, avec le droit à l’éducation, s’exerce en milieu familial : les allocations familiales versées dans une logique liée à l’obligation scolaire doivent être rattachées à l’insertion dans la vie active (*ibid.*, p. 11). L’affirmation de la primauté de la solidarité familiale se durcit à la fin des années quatre-vingt : la déclaration du groupe UNAF au Conseil économique et social en 1987 témoigne d’une nette focalisation sur la question de l’unité de la cellule familiale : *« Si l’UNAF a soutenu la majorité civile à 18 ans, elle a toujours affirmé toutefois que cette majorité civile ne correspondait pas à une majorité économique. Les familles doivent assistance à leurs enfants »⁵⁰*. Le chômage des jeunes est interprété à la lumière de *« la contagion [...] à l’intérieur de la cellule familiale »* (*ibid.*) et l’insertion dans la vie active comme une période se jouant à trois : *« l’école, l’entreprise et la famille »* (*Ibid.*) De l’État il n’est point question : ce sont les organisations familiales qui sont appelées à pallier les défaillances des solidarités familiales :

« Le réseau parental est prééminent dans la recherche d’un premier emploi et la défaillance de l’environnement familial aggrave les difficultés. La famille est donc le lieu du soutien matériel, affectif et humain, particulièrement dans cette période où, de plus en plus, les jeunes restent chez leurs parents. Là où la famille ne peut faire face, l’association familiale prendra le relais » (*ibid.*).

Entre 2000 et 2002, lorsque la question de l’autonomie des jeunes devient d’actualité, l’UNAF reconduit le compromis entre l’« investissement de la Nation » axé sur la formation et l’accès à l’emploi d’une part, et l’appui national apporté au soutien familial d’autre part. La déclaration du groupe sur l’avis du Conseil économique et social « Familles et insertion des 18-25 ans » (présenté par Hubert Brin, président de l’UNAF) témoigne de cette complémentarité entre responsabilité familiale et responsabilité collective :

« L’appui apporté aux familles dans l’accompagnement de leurs tâches éducatives favorise la responsabilisation conjointe dans l’élaboration d’un projet de vie. Il renforce la solidarité et libère un espace de liberté et de prise de décision. La contractualisation entre la société et les jeunes, qui se traduit par l’instauration du prêt et de la contribution de formation/insertion professionnelle doit être soutenue, car la contrepartie est l’engagement du

⁴⁸ *Réalités familiales*, n° 48, 15 mars 1982, p. 11.

⁴⁹ Compte-rendu de l’Assemblée générale du 22 novembre 1981, *ibid.*, p. 7.

⁵⁰ Déclaration du groupe UNAF, séances des 26 et 27 mai 1987, Avis sur « l’insertion professionnelle des jeunes » adopté par le Conseil économique et social, *J.O.*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 23 juin 1987, p. 28.

jeune. Ces deux mesures s’inscrivent dans le refus de toute forme d’assistance »⁵¹.

Ainsi l’avis propose-t-il l’ouverture d’un prêt pour la période de formation/insertion professionnelle (entre 20 et 25 ans) à partir d’un fonds d’épargne défiscalisé, ainsi qu’une allocation non remboursable de 1000 F par mois sur critère de ressources propres. Cette allocation, ainsi que le prêt, a pour particularité d’être versée quel que soit le statut (étudiant, stagiaire de la formation professionnelle, salarié) et quel que soit la situation de cohabitation du jeune par rapport à sa famille. Aussi s’agit-il d’éviter d’inciter les jeunes à la décohabitation. De même, cette allocation ne doit pas se faire au détriment de l’effort de la famille envers les enfants qui doit toujours être soutenu par l’État. Pour le Conseil économique et social, la perception par l’adulte de 20 à 25 ans rattaché au foyer parental du prêt ou de la contribution de formation-insertion ne supprime pas la charge que ce jeune représente pour sa famille. En contrepartie de cette aide à l’autonomisation, le Conseil économique et social réclame la prise en compte fiscale de l’effort de la famille entre 20 et 25 ans même si le jeune n’est pas étudiant⁵².

2.2.3. La discrimination des jeunes dans l’assistance : une justification néo-solidariste

En 1988, la loi sur le RMI exclut les individus entre 18 et 25 ans du bénéfice de cette prestation d’assistance. Pourquoi ?

Jacques Commaille rappelle la logique qui sous-tend le maintien de l’obligation alimentaire contre toute évidence sociale. Il s’agit tout d’abord d’une *logique normative*, « *c’est-à-dire la logique s’appliquant à l’énonciation et à la conservation, au renouvellement d’un ensemble de règles régissant les comportements sociaux, les contraignant ou suscitant leurs évolutions ou leurs transformations. Le droit civil est l’instrument privilégié de cette logique normative* » (1996, p. 80). Cette normativité référentielle a cela de particulier qu’elle s’exprime sur le mode de la conservation, pour rappeler, malgré son ineffectivité partielle, que l’écart à la règle est une forme de déviance. Selon ses analyses, l’évolution du droit social en France tend à en faire un droit compensatoire de la rigueur formelle du droit civil : « *on aurait ici au côté de la logique normative une logique sociale destinée à compléter ou même à contrecarrer l’autre logique au nom d’une vision spécifique du gouvernement du social* » (p. 92).

Le seuil des 25 ans dans le RMI n’est pourtant pas selon nous un renvoi pur et simple vers le code civil, et donc le rappel symbolique d’une règle de responsabilité familiale. Nous montrons que ce seuil découle paradoxalement d’une logique sociale qui tend à insérer l’individu dans une ramification de liens de sociabilité. La rigidité des législateurs par rapport à cette règle, pourtant de moins en moins effective, révèle moins une conception de la loi comme force symbolique, existant pour rappeler la norme qu’une volonté de faire la société.

Pour le gouvernement, il s’agit de justifier de la non extension du RMI aux jeunes de moins de 25 ans, extension qui aurait coûté un milliard de francs. La limite d’âge de 25 ans énoncée dès le projet de loi du RMI est justifiée pour le gouvernement par le fait que les

⁵¹ Déclarations du groupe UNAF, « Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans », Avis du Conseil économique et social présenté par M. Hubert Brin, séance des 27 et 28 mars 2001, *J.O.*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 2 avril 2001, p. 70.

⁵² En effet, la fiscalité française autorise le rattachement des enfants au foyer fiscal des parents jusqu’à l’âge de 21 ans pour tous les jeunes et jusqu’à 25 ans si l’enfant est étudiant.

jeunes bénéficient déjà d'un dispositif d'insertion spécifique⁵³. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale rappelle en effet devant les députés :

« le gouvernement ne peut pas aller plus loin [que l'ouverture du RMI aux jeunes chargés de famille] par la voie législative, à moins de fragiliser un dispositif d'insertion des jeunes qu'il s'est attaché à rénover et de prendre le risque d'une massive désincitation au travail, de mettre en cause ces politiques d'insertion qui sont proposées aux jeunes de moins de 25 ans, ou encore de mettre en place un énorme appareil de contrôle faisant le partage entre les jeunes qui auraient fait sans succès les efforts nécessaires d'insertion et les autres »⁵⁴.

C'est donc tout d'abord un argument de fait et qui pose l'équivalence entre une intervention sociale (les politiques d'insertion et de formation professionnelle des jeunes) et une protection monétaire fondée sur le besoin (stratégie de revenu). Cette mise en équivalence s'articule avec le postulat innervant l'ensemble des politiques de l'emploi, à savoir que l'individu rationnel opère un choix entre le revenu d'assistance et le revenu par le travail. Tout système d'indemnisation apparaît alors comme un détournement du marché du travail. Mais là encore, comme dans le cas québécois, la désincitation au travail serait plus forte chez les jeunes que dans l'ensemble de la population puisqu'on admet que la discrimination ne s'impose qu'aux jeunes. L'argument de la désincitation ne se justifierait pas dans le cas de jeunes qui ont déjà tenté leur chance sur le marché du travail ou sur celui de l'offre d'insertion, mais le coût du tri entre les jeunes chômeurs découragés et les jeunes chômeurs désincités serait trop grand.

Cette logique argumentative qui nous ramène du côté de l'éthique, de l'effort et du travail n'est pourtant pas le principal argument de la majorité parlementaire⁵⁵. Les défenseurs du projet de loi préfèrent mettre en avant la crainte d'une incitation à la décohabitation qui vient donc s'ajouter à la construction argumentative du gouvernement : *« il ne faut pas favoriser la décohabitation des jeunes adultes d'avec leurs familles quand celles-ci ont les moyens de pourvoir à leur besoin »⁵⁶.*

La protection intrafamiliale et l'investissement réparateur de l'État appartiennent à un système global de perception de l'inscription du jeune dans la société. L'État, dans ces débats de la fin des années quatre-vingt, ne se pose pas véritablement comme le défenseur de l'intérêt des familles dans une perspective conservatrice, paternaliste et morale. L'appel à la responsabilité familiale dans une optique libérale contractualiste n'est pas non plus à l'ordre du jour. Jamais, au cours des débats, ne sera évoquée l'obligation alimentaire et la responsabilité civile des ascendants. La rhétorique sous-jacente n'est donc ni paternaliste ni libérale : elle est néo-solidariste. Car c'est dans l'intérêt de l'individu et de la société que l'on cherche à maintenir un lien avec sa famille. Par ce choix s'affirme la recherche d'une complémentarité entre solidarité sociale et solidarité familiale (Messu, 1999 ; Messu, 2000). Le principe de la responsabilité ne concernerait que la couverture monétaire du risque. En avançant le risque de décohabitation juvénile précoce, on voit bien ce qui retient les législateurs, à savoir la rupture des liens sociaux communautaires qui se nouent à l'occasion

⁵³ Jean-Michel Belorgey, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 octobre 1988, *J.O. A.N.*, C.R. du 5 octobre 1988, p. 639.

⁵⁴ Claude Evin, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 octobre 1988, *J.O. A.N.*, C.R. du 5 octobre 1989, p. 719.

⁵⁵ Elle vient d'ailleurs en réponse à une attaque d'une députée UDF qui demande de faire du « cas par cas » (voir *infra*) et non dans l'exposé du projet de loi par le rapporteur.

⁵⁶ *Ibid.*

de cette protection familiale. C'est moins le juste équilibre dans la répartition des responsabilités sociales qui est recherché (du côté de la responsabilité de la subsistance du jeune adulte) que l'efficacité d'une sociabilité comprise comme une meilleure couverture des risques d'anomie. La solidarité familiale représente une protection contre le risque d'isolement, risque que la prestation monétaire ne peut en aucun cas couvrir. De même, la stratégie de service est considérée comme plus efficace que la stratégie de revenu, parce qu'elle vise la véritable autonomie, concrète et sociale, et non pas seulement l'indépendance financière qui peut avoir des effets contreproductifs au niveau social. L'autonomie véritable suppose de prendre sa place dans la coopération sociale.

Les oppositions parlementaires à cette limite d'âge stricte ne se situent pas toutes dans le même registre. Pas une seule fois cependant, le principe de la solidarité familiale ne sera véritablement attaqué.

Tout d'abord il existe une opposition de principe du Parti Communiste à l'Assemblée qui, dans le registre de l'exclusion civique, dénonce la différence de traitement entre les jeunes de moins de vingt-cinq ans et les autres : « *dans son état actuel, le projet institue deux sortes de revenu minimum : l'un pour les adultes et l'autre pour les jeunes [...] Or chaque individu, quelque soit son âge, a droit à un travail et à un revenu décent* »⁵⁷. L'« *injustice flagrante* » à laquelle il est fait référence concerne les jeunes en TUC ou SIVP dont l'indemnité s'élève respectivement à 1250 francs et 1700 francs à l'époque (contre 2000 francs pour le RMI).

Une seconde position est tenue par le rapporteur de la loi pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales : Jean-Michel Belorgey réclame l'accès au RMI pour les jeunes de moins de 25 ans chargés de famille ou ayant déjà bénéficié sans succès d'une action d'insertion⁵⁸. Il demande donc une ouverture non discrétionnaire à certaines catégories de jeunes.

De l'autre côté du spectre politique, la droite parlementaire (UDF et RPR) plaide pour plus de souplesse dans l'application de cette limite d'âge⁵⁹. Il s'agit d'éviter que cette barrière d'âge soit un « *couperet* » et préférer à cette logique automatique, teintée d'« *ostracisme* », le principe du « *cas par cas* ». L'argumentation peut habilement et paradoxalement, compte tenu de la dimension discrétionnaire de la proposition, s'articuler avec l'ambition universelle du RMI : il faudrait ainsi éviter « *d'introduire des critères d'exclusion* ». Les députés attirent tout particulièrement l'attention de l'Assemblée sur des « *situations très particulières* » qui touchent les jeunes ayant quitté le foyer parental (les « *jeunes isolés* ») et qui sont placés hors de tous les dispositifs existants. Ces députés en appellent à une justice de proximité, attentive aux situations particulières.

Le gouvernement ne reculera pas sur ce point, répondant aux députés du groupe communiste qu'il ne peut aller plus loin sans risquer de fragiliser un dispositif d'insertion qui deviendrait du même coup peu attractif, et aux députés de droite qu'un système dérogatoire au cas par cas n'est pas possible dans le cadre d'un projet de loi. Le cadre législatif est un cadre général qui s'accommode mal de la libéralité⁶⁰. Il fait une concession cependant sur les jeunes chargés de famille qui, depuis, ont droit au RMI entre 18 et 25 ans.

⁵⁷ Muguette Jacquaint, groupe communiste, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 octobre 1988, *ibid.*, p. 662.

⁵⁸ Jean-Michel Belorgey, *ibid.*, p. 56.

⁵⁹ Mme. Roselyne Bachelot, Mme. Francisque Perrut, MM. Denis Jacquet, Jean-Pierre Delalande, Gilles de Robien sont intervenus en ce sens lors de la séance du 4 octobre 1988, *op. cit.*

⁶⁰ M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, *ibid.*, p. 719.

2.2.4. Entre justice sociale et solidarité : la commission nationale pour l'autonomie des jeunes

En 1988, lors des débats sur le RMI, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire avaient eu peu leur mot à dire. En revanche lors de l'élaboration de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes, en 2001, chargée de réfléchir à des scénarii d'allocations pour les jeunes, une place importante est réservée aux acteurs de la « société civile »⁶¹. Les partenaires sociaux se taillent la part du lion avec dix représentants, mais on retrouve trois représentants d'associations de chômeurs, cinq des mutuelles (qui sont à l'origine du débat sur l'autonomie de la jeunesse)⁶², six pour le Conseil national de la jeunesse, autant pour les organisations étudiantes, les « parents » étant en minorité (trois représentants). Lors de ces travaux qui laissent une place appréciable aux jeunes, un seul mouvement défend le projet de l'extension du RMI aux jeunes de moins de vingt-cinq ans : le collectif AC !⁶³.

Le mouvement de chômeurs AC !, appelé pour la première fois à participer à une commission de ce type, défend une ligne « civique » dans l'isolement le plus complet. Il est en effet le seul, avec la CGT, à demander l'égalité des droits au revenu minimum d'insertion pour les jeunes (et même l'ouverture des droits à partir de seize ans) au motif de l'arrêt d'une « *discrimination sociale* » [Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002, p. 259]. C'est une question de principes, ceux « *supposés présider à l'organisation de notre société* ». Le texte de contribution du groupe AC ! s'en réfère à la Constitution, selon laquelle « *la société doit des moyens d'existence convenables à chacun de ses membres* ». Face à la condition sociale faite aux jeunes, « *la devise « liberté, égalité, fraternité » semble ainsi être un pauvre alibi purement rhétorique* » (*ibid.*). Mais l'argumentaire développe aussi un registre plus conséquentialiste en mettant en avant le caractère paradoxal de l'exclusion du revenu minimum d'insertion : « *elle vise ceux qui de manière évidente sont majoritairement en phase d'insertion. Se trouvent ainsi exclus du droit qui est supposé accompagner l'insertion ceux qui justement s'insèrent* » (*ibid.*, p. 260). Or le revenu minimum doit être pensé comme un des « *supports sociaux d'une posture d'autonomie* » (*ibid.*). AC ! renverse ainsi la chaîne de détermination entre l'autonomie financière (l'indépendance) et l'autonomie sociale. Selon cette organisation, « *seul le droit à un revenu décent et individualisé peut permettre aux jeunes comme aux adultes de choisir leur formation et leur emploi et de la*

⁶¹ La Commission est installée à la suite de la série de rapports sur la politique de la jeunesse. Une proposition de loi tendant à créer une allocation d'autonomie pour les jeunes de 15 à 25 ans a été déposée devant l'Assemblée nationale, proposition amendée par la Commission des affaires sociales et culturelles de l'Assemblée qui a préféré mettre en place cette Commission visant à étudier les différentes modalités du revenu d'autonomie. Installée le 4 décembre 2001, elle a rendu ses conclusions en avril 2002, à la veille des élections présidentielles afin que les pouvoirs publics issus des élections présidentielles et législatives aient à leur disposition les éléments de prise de décision. Ces projets sont restées lettre morte au lendemain de la victoire de l'UMP, le parti « conservateur ».

⁶² La Fédération des mutuelles de France ont organisé en l'an 2000 un séminaire sur l'autonomie de la jeunesse dont les conclusions ont été ensuite diffusés à l'intérieur des partis politiques.

⁶³ Des trois mouvements de chômeurs présents à la commission (MNCP, APEIS et AC !), AC ! (Agir ensemble contre le Chômage) est celui qui s'est le plus investi dans les débats. Les deux autres représentants n'ont déposé ni avis, ni contribution au rapport. AC ! est un collectif constitué en 1993 visant à rassembler les diverses initiatives et les collaborateurs potentiels du mouvement de chômeurs. Le mouvement entend notamment associer salariés et chômeurs. Il s'est fait connaître par une Marche contre le chômage et l'exclusion. Ce mouvement apparaît comme plus revendicatif que le MNCP et l'APEIS, ces derniers étant essentiellement tournés vers les services aux chômeurs. La plate-forme de revendications d'AC ! concerne trois points : la réduction du temps de travail, les mesures d'urgence contre l'exclusion, ainsi que le refus des licenciements et de la précarité au travail.

poursuivre dans de bonnes conditions ; seul un revenu décent et individualisé, peut permettre aux salariés contemporains d'être acteurs de leurs choix en matière d'éducation et d'emploi » (ibid., p. 260-261).

La représentante d'AC ! s'oppose notamment au Conseil national de la jeunesse. Ce dernier adopte une position néo-solidariste en ce qui concerne le revenu minimum d'insertion. Pour le Conseil, *« dans l'hypothèse de la création d'un revenu contractuel d'accès à l'autonomie [qui est la solution proposée par la Commission], [il ne souhaite pas] qu'un tel dispositif soit assimilé à un « RMI jeune », qui ne [lui] paraît être compatible avec la notion d'autonomie. [Il ne voudrait pas] que le jeune soit amené à débiter sa vie active par un revenu d'assistanat »* [Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002, p. 216]. La question de l'égalité des droits est évacuée au profit d'une approche en termes de résolution de problèmes ou d'obstacles à l'accès à l'autonomie concrète. Le jeune n'est autonome que lorsqu'il a trouvé sa place : *« une formation, des études permettant d'envisager l'accès à l'emploi stable. [...] Cet emploi offre au jeune une sorte de reconnaissance sociale, la possibilité de se sentir utile. L'accès à l'emploi et donc à un salaire régulier « ouvre les portes » de l'accès au logement, des loisirs, de la mobilité »* (ibid., p. 115).

Pour les jeunes les plus pauvres, le Conseil se range à l'avis de la commission qui préconise, dans une première étape, un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » pour les jeunes les plus défavorisés qui ne bénéficient ni de formation, ni de travail rémunéré, ni de revenu. Cette solution s'oppose à un second scénario d'individualisation complète des revenus, porté par l'UNEF en particulier, dans lequel toutes les aides familiales seraient supprimées au profit d'une aide directe au jeune. Ce choix reviendrait à instaurer un « revenu social jeune » visant à garantir à tout jeune de 18 à 24 ans un revenu de l'ordre de 380 euros lui assurant une indépendance financière, qu'il soit en formation ou au chômage. Cette solution marquerait l'institutionnalisation d'un âge de la jeunesse, d'un âge de la transition avec ses besoins propres. D'une part ce revenu ne serait attribué qu'aux jeunes, d'autre part le même montant serait versé à tous les jeunes quelles que soient leurs situations et celles de leurs parents.

Or cette seconde solution heurte le sens de la justice sociale des membres de la commission. En l'absence de réduction des inégalités intragénérationnelles (que l'on espère se réaliser avec la reprise de l'emploi), un revenu versé uniformément sur critère d'âge et non sur critère de ressources serait profondément injuste. *« Beaucoup de membres de la commissions partagent l'idée selon laquelle il importe d'aider davantage ceux qui en ont le plus besoin »* (ibid., p. 120). Tout se passe comme si la jeunesse demeurait l'âge de la redistribution des chances par excellence. En revanche aucun membre de la commission, mis à part la représentante d'AC !, ne propose l'extension du RMI aux jeunes : le « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » s'en distingue tout d'abord en cela qu'il prend en compte les ressources de la famille, si le jeune n'est pas en rupture familiale. De plus il serait limité dans le temps (6 mois renouvelable une fois). Enfin, l'allocation ne serait accordée qu'après signature d'un contrat et non avant comme c'est le cas dans le RMI, ce qui en fait une véritable aide conditionnelle.

Les débats sur la question du RMI jeune ont permis de déplacer la problématique de la question de l'autonomie de revenu des jeunes vers celle des « trous » du dispositif des 16-25 ans. Les jeunes qui ont fait surface à l'occasion de ces débats sont ceux qui passent à travers les mailles du filet d'assistance-jeunesse symbolisé par les mesures d'insertion. Dès lors le gouvernement s'est engagé à combler les « trous » du filet. Cette réflexion a préparé la naissance du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), un an plus tard, dans le cadre de la loi contre l'exclusion professionnelle.

3. Le deuxième âge de la protection : vers une prise en charge des risques de discontinuité de parcours

À partir de 1989, la discrimination positive s’efface au profit du référentiel de la lutte contre l’exclusion dans le paradigme de la solidarité. Le jeune en voie d’exclusion, par rapport auquel s’organise un dispositif de protection rapprochée, est pris dans une perspective longitudinale. Car jeunesse et pauvreté sont deux notions incompatibles. La norme d’insertion, qui s’étend dans la durée, se marie mal avec le concept de pauvreté, qui est une mesure instantanée. Cette première figure du jeune exclu est donc spécifique à cet âge de la vie. Les FAJ, insérés dans un dispositif d’accompagnement sont une réponse à cette représentation de l’exclusion dans le temps. Ainsi se construit un dispositif de prise en charge des risques d’exclusion spécifique à l’âge d’insertion.

3.1. Une exclusion de l’âge d’insertion ou la pauvreté impossible

L’intérêt pour le processus d’entrée comme enchaînement d’événements et d’étapes s’est propagé à la sociologie, qui s’est emparée du thème pour y intégrer d’autres dimensions de l’accès à la vie adulte, comme l’autonomie résidentielle et la mise en couple. Ces publications ont donné lieu à des controverses importantes portant sur les relations (de causalité ou non et dans quel sens) entre ces différents événements se produisant dans des sphères hétérogènes. Avec l’enquête de l’INSEE sur «le passage à l’âge adulte » lancée en 1992, on assiste à une systématisation de cette représentation historicisée de la jeunesse comme âge de la vie.

3.1.1. Les enquêtes de passage à l’âge adulte

Les questionnements sur la pauvreté des jeunes émergent au milieu des années quatre-vingt-dix. L’INSEE lance en 1992 une enquête « Jeunes », complémentaire à l’enquête Emploi afin d’observer le processus d’entrée dans la vie adulte élargissant ainsi le champ d’observation par rapport au CEREQ. Un an plus tard, l’INED réalise sa propre enquête « Passage à l’âge adulte » avec le concours de la Caisse nationale d’allocations familiales. Bien que basée sur un échantillon moins important, l’enquête de l’INED se veut plus précise sur le déroulement, l’enchaînement et la durée des étapes qui jalonnent l’entrée dans la vie adulte (Villeneuve-Gokalp, 1995). Ces deux enquêtes portent sur le processus d’émancipation et de prise d’autonomie des jeunes à travers le recueil d’un triple calendrier, professionnel, familial et résidentiel. L’enquête de 1992 ne comporte toutefois pas d’informations sur les aides de la famille ce qui gêne les statisticiens désireux d’évaluer avec précision les ressources du jeune. C’est pourquoi l’enquête « Jeunes et carrière » réalisée en mars 1997 là aussi à partir de l’enquête Emploi tente de mesurer précisément les ressources financières des jeunes⁶⁴. La jeunesse, cette phase de transition, est constituée en phase de pauvreté hors norme ou plutôt, en une phase qui comporterait ses propres normes de besoin, spécifiques à cet âge de la vie.

3.1.2. Une pauvreté hors norme

L’INSEE constate dans ses enquêtes que la situation des jeunes de moins de trente ans s’est dégradée entre 1987 et 1994 (Chambaz, Herpin, 1995). Mais à cette occasion, les

⁶⁴ Cette évaluation n’est pas sans poser de problèmes, notamment : la définition d’une moyenne des ressources, l’évaluation des aides en nature (et notamment pour le logement lorsqu’elles empruntent des circuits complexes) ou des aides occasionnelles (dont le montant reste souvent confidentiel), l’évaluation des ressources de travail très diversifiées pour un même individu.

statisticiens du département «conditions de vie » à l'INSEE avec Nicolas Herpin à sa tête, soulignent la difficulté de définir la pauvreté des « jeunes » du fait des spécificités de cet âge de la vie (Herpin, Verger, 1997). En effet la définition admise de la jeunesse présente deux caractéristiques : c'est une période transitoire (alors que la pauvreté se rapporte à un état permanent), et c'est une période d'investissement qui détermine les revenus futurs. L'évaluation de la situation présente doit se faire dans la perspective des situations futures probables. Un étudiant, bien que statistiquement moins riche dans le temps présent, est sans doute mieux loti qu'un jeune qui a dû arrêter prématurément ses études pour travailler. Ainsi les deux conceptions traditionnelles de la pauvreté sont inopérantes : la pauvreté monétaire relative à un seuil calculé sur la population globale n'a que peu de sens dans la mesure où le statut d'étudiant par exemple offre des privilèges appréciables ; l'approche par les conditions de vie (consommation et équipement) est quant à elle biaisée par les modes de vie spécifiques à cet âge de la vie (non-équipement par choix, incertitudes quant à l'avenir qui entraînent des comportements de consommation différents). En bref, la pauvreté constatée n'est pas forcément une pauvreté vécue. La hiérarchie des « situations de difficultés » ne suit pas forcément celle des revenus.

Pour Herpin et Verger, au même titre que le patrimoine pour les personnes âgées, il faudrait prendre en compte le « capital humain » que représentent la poursuite d'études et l'obtention de diplômes (Herpin, Verger, *ibid.*). Les auteurs de l'article en viennent à proposer quatre minima en distinguant la situation des étudiants des autres statuts. Les quatre seuils sont dans un ordre croissant :

- ✍ le minimum absolu : il « doit permettre à un individu, jeune ou non, étudiant ou non, de ne pas mourir de faim, de ne pas oblitérer gravement son état de santé » (*ibid.*, p. 225). Ce serait le plus faible des quatre seuils ;
- ✍ le minimum absolu pour étudiant : il permet justement de rester étudiant de manière « autonome » en prenant en compte les frais associés à la vie étudiante (frais d'inscription, repas au restaurant universitaire, logement indépendant et transport). Ainsi, selon les auteurs, 3% des ménages étudiants seraient dans ce cas ;
- ✍ le minimum « social » « *pour un individu adulte, jeune ou plus âgé, inséré dans une phase durable de son cycle de vie doit assurer une vie décente pour une période longue* » (*ibid.*). Il prend donc en compte des dépenses dont on peut difficilement se passer hors de la parenthèse de la jeunesse estudiantine (vacances, équipement culturel de base) ;
- ✍ le seuil relatif de pauvreté habituel (la demi-médiane du revenu).

Cette réflexion des statisticiens de l'INSEE s'inscrit dans une conception relativement classique de la pauvreté monétaire, même si le propos est de souligner la difficulté de comparer le dénuement des jeunes à celui des adultes. Olivier Galland, pour sa part, rompt totalement avec l'idée de la pauvreté et parvient à imposer une mesure de l'exclusion propre à cette âge de la vie qu'il a lui-même contribué à définir.

3.1.3. De la pauvreté vers l'exclusion juvénile

S'appuyant sur la définition de la jeunesse qu'il a largement popularisée dans le champ politique, Olivier Galland a tenté de donner une définition des jeunes en difficulté à partir de sa grille de lecture de la jeunesse comme phase d'acquisition des attributs de la vie adulte. Pour lui en effet,

« le rapport entre « jeunes » et « exclusion » est analytiquement difficile à définir car, en première approximation, la jeunesse est par essence un état de

dépendance [...]. L'analyse de l'« exclusion juvénile » ne peut donc se faire que dans une perspective longitudinale » (Galland, 1996a).

En 1996, c'est d'abord de manière quasi clandestine qu'Olivier Galland opérationnalise sa définition du jeune en difficulté (Galland, 1996b) puisqu'il réalise cet essai de mesure dans une revue qui n'est pas à proprement parler une revue scientifique⁶⁵. Pour lui, « *c'est bien la combinaison de l'isolement social et de la précarité économique qui contribue le plus au risque d'exclusion* » (*ibid.*, p. 25). Il réactive donc pour les jeunes la conception néo-solidariste de l'exclusion combinant plusieurs dimensions de la solidarité, lien organique et lien mécanique. À partir des enquêtes Emploi, il cherche à déterminer l'évolution des jeunes en situation de désaffiliation sociale qu'il repère par rapport à deux critères : la situation de chômage ou de précarité dans l'emploi associée au fait de vivre seul. Le taux de jeunes précaires isolés apparaît relativement limité même s'il est en augmentation entre 1982 et 1995 : en 1982, 53 361 jeunes chômeurs ou précaires vivaient seuls, soit 0,42% de la classe d'âge et 0,73% des actifs ; en 1995, ils sont 98 358 soit 0,81% des 15-29 ans et 1,66% des actifs.

Le lancement de l'Observatoire sur la pauvreté et l'exclusion donnera l'occasion à Olivier Galland de réactualiser cette mesure (Galland, 2000). Les jeunes qui cumulent absence de ressources et isolement résidentiel sont alors évalués à moins de 100 000 parmi les jeunes de 15 à 29 ans. L'exclusion touche 1,2% des jeunes de cette classe d'âge en 1999.

Cette mesure de l'exclusion néo-solidariste s'étend à d'autres sources d'informations que l'INSEE. Marc Bordigoni du CEREQ se fait le « passeur » de cette définition lors de l'exploitation de l'enquête Génération 92. D'après lui, il faut entendre le terme d'exclusion « *au sens large, comme l'écart à la norme qui est l'intégration de l'individu au marché du travail, mais aussi l'intégration de la famille (au quasi sens de ménage) dans laquelle le jeune deviendra un parent et non plus un enfant* » (Bordigoni, 2001, p. 1). Au regard de cette définition, il fait apparaître six groupes parmi les jeunes sortants sans diplôme :

- ✍ les dépendants (21%), qui n'ont ni travail, ni logement indépendant cinq ans après la sortie du système scolaire ;
- ✍ les indépendants (15%), à l'autre bout du spectre, cumulant emploi stable et logement indépendant ;
- ✍ le groupe des « Vivre chez soi sans emploi » (17%), qui rassemble en majorité des jeunes mères de famille ;
- ✍ ceux qui sont « en emploi et chez « papa-maman », et qui retardent le moment de fonder une famille ;
- ✍ le groupe de ceux qui disposent d'emplois précaires, qui ont un logement indépendant et qui sont donc en voie de prise d'indépendance. Ce groupe, malgré la précarité, « *ne se caractérise pas par des signes patents d'exclusion sociale* » (*ibid.*, p. 2).

Au total 45% des jeunes sans diplôme semblent échapper aux processus d'exclusion : ils sont autonomes. Les jeunes dépendants sont en revanche « *quasiment exclus* ». Entre les deux vivote la catégorie des « précaires ».

⁶⁵ Il publie dans le numéro 26 de la revue *Panoramiques* intitulé *Les jeunes en difficultés*. La revue à pour objectif la vulgarisation sur des thèmes de société. Le comité éditorial est formé de personnes issues du champ médiatique mais chaque numéro est réalisé par des spécialistes universitaires ou des experts de la société civile de la question.

Cette construction statistique tend à produire une forme d'autonomisation de la phase d'insertion qui possède ses repères propres, ses normes et donc ses écarts à la norme. Cet âge de la vie comporte des risques propres, différenciés de ceux de l'âge adulte. La réponse à ces risques doit donc être adaptée à cet âge de la vie déjà fortement encadré par les dispositifs d'insertion.

3.2. Les FAJ : réponse aux risques d'exclusion ou soutien au projet d'insertion

À cette visualisation des problèmes sociaux de la jeunesse répond un système de protection-jeunesse de forme domestique. Le modèle de l'assistance discrétionnaire qui avait été écarté en 1988 lors de la loi sur le RMI comme une solution contraire à la logique législative, sera totalement avalisé un an plus tard dans la loi contre l'exclusion professionnelle⁶⁶. Se structure alors autour de la jeunesse à problèmes un dispositif d'encadrement des risques de trajectoires constitué d'une aide financière interstitielle mise entre les mains de professionnels de l'insertion spécialisés dans l'accompagnement de parcours.

3.2.1. La réponse aux « trous » dans les trajectoires de transition professionnelle

Le projet de loi de lutte contre l'exclusion professionnelle (1989) entérine la vision dualiste du marché du travail. La reprise a clairement fait apparaître des catégories en voie d'exclusion du marché du travail, et la loi se propose de lutter contre une double sélectivité : celle du marché du travail concurrentiel et celle des mesures. Il consacre les jeunes en difficulté comme catégorie d'exclus, appartenant à la catégorie plus vaste des publics prioritaires des politiques de l'emploi. Par conséquent, il institue une différence de nature entre leur chômage et celui de l'ensemble de la jeunesse. Face au poids budgétaire et symbolique des CES et des CRE, la disposition relative à l'instauration d'une aide financière pour les jeunes de 18 à 25 ans passe relativement inaperçue. Avec les fonds d'aide aux jeunes (FAJ), le gouvernement veut marquer « *la continuité de l'action de l'insertion sociale et professionnelle dans le traitement des populations entre les tranches d'âge de 18 à 25 ans et celles de plus de 26 ans* »⁶⁷. Le gouvernement propose donc la création d'un fonds abondé à parité par l'État et les Conseils généraux dans les départements pour les jeunes en difficulté financière.

L'exposé des motifs de la loi contre l'exclusion professionnelle se place expressément dans la thématique du parcours qui implique une continuité. Marie-Josèphe Sublet, rapporteur du projet de loi pour la commission des affaires sociales, fait référence aux travaux du CEREQ avant d'affirmer à propos du « *noyau dur des jeunes en situation d'exclusion sociale et professionnelle* » :

« ils sont sortis du système scolaire dans les années de crise. Ils ont généralement bénéficié sans succès d'un TUC, d'un SIVP ou d'un stage ; ils ont occupé des emplois précaires. Ils ne sont pas parvenus à se faire

⁶⁶ Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, *J.O.* du 20 décembre 1989.

⁶⁷ Rapport n° 911 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 905 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle par Mme Marie-Josèphe Sublet, *J.O.*, Documents parlementaires, p. 47.

embaucher dans le cadre d’un contrat d’adaptation, de qualification ou même d’apprentissage »⁶⁸.

En fait, l’exposé des motifs reprend plutôt les catégories de la recherche expérimentale menée par la MIRE en 1988 sur les chômeurs de longue durée dont s’est abondamment servie la Commission « Relations sociales et emploi » présidée par Martine Aubry au Plan (1989). Une étude du CIMERSS distinguait en effet parmi les itinéraires de chômeurs de longue durée, *« les itinéraires circonscrits aux mesures d’insertion des jeunes »* (Guillot, Neyrand, Tomasi, 1989, p. 58) :

« ils se caractérisent par le fait qu’ils n’ont jamais véritablement connu d’insertion professionnelle, et qu’ils ne se sont pas non plus dans un processus de constitution de famille. Depuis leur sortie de l’école, assez précoce, ils ont alterné les stages des différents dispositifs « jeunes », entrecoupés de périodes d’inactivité. Sans réelle expérience professionnelle, ils ont épuisé les différentes possibilités d’insertion (stage d’insertion, de qualification, TUC, SIVP, ...) et se trouvent du fait de leur âge entrer de plein droit dans la catégorie des chômeurs de longue durée » (ibid., p. 19).

Les auteurs de l’étude attirent l’attention sur cette nouvelle trajectoire conduisant au chômage de longue durée : des itinéraires sans expériences antérieures véritables de l’emploi, des individus dont la *« seule expérience s’est constituée autour des stages, des dispositifs d’aide à l’insertion des jeunes, qu’ils ont enchaînés sans arriver à rompre avec l’inactivité »* (ibid.).

Malgré le peu de passion que soulève le FAJ dans le projet de loi déposé à l’Assemblée, le Parti Communiste et le RPR se retrouvent sur le refus de décentraliser l’aide sociale pour les jeunes vers les communes, arguant d’une justice à deux vitesses et de surcharge budgétaire que cette mesure occasionnerait pour les collectivités territoriales. En toute cohérence avec leur position sur le RMI, ils s’opposent au FAJ pour lui préférer, les uns un accès inconditionnel des jeunes au RMI, et les autres l’accès à titre dérogatoire⁶⁹. Jean Yves Chamard, député RPR dépose un amendement en commission en ce sens, considérant comme paradoxal que l’article qui crée le FAJ *« crée une sorte de RMI jeunes cofinancé par l’État et les collectivités territoriales alors que l’État ne participe pas suffisamment au financement des actions d’insertion devant être proposées aux bénéficiaires du RMI »*⁷⁰. Cet amendement est rejeté, le Président de la commission Jean-Michel Belorgey ayant rappelé que cette aide n’était pas un droit, à la différence du RMI. C’est un crédit d’action sociale qui en possède toutes les caractéristiques : reposant sur une dynamique politique volontariste, le FAJ représente des dépenses relativement limitées, de type discrétionnaires et ponctuelles.

L’inscription de l’aide financière dans le temps est très différente de celle du RMI. Le FAJ se conçoit comme une aide *« temporaire »* ou *« ponctuelle »*. La circulaire relative à la mise en place du fonds précise : *« ponctuelle, ce n’est en aucun cas une aide de subsistance*

⁶⁸ Marie-Josèphe Sublet, rapporteur du projet de loi favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle, Débats à l’Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 13 octobre 1989, *J.O A.N.*, C.R. du 14 octobre 1989, p. 3555.

⁶⁹ Pour le Parti Communiste, c’est Muguette Jacquaint qui intervient, alors qu’au RPR, Jean-Yves Chamard prendra la parole de manière très vigoureuse pour s’opposer notamment à la députée UDF, Léonce Duprez, pour qui *« il ne faut pas donner aux jeunes de dix huit à vingt-cinq ans, la mentalité RMI »* (ibid., p. 3610).

⁷⁰ Rapport n° 916, *op. cit.*, p. 81.

au long cours »⁷¹. Elle éclaircit les motifs qui peuvent motiver la demande d’une aide temporaire : soit dans l’attente d’une étape de parcours, soit par accident (« à la suite de circonstances accidentelles exceptionnelles »⁷²). Les situations d’attente sont le fait soit de leurs propres dispositions (« trop perturbés, ils ne peuvent accéder à une phase d’emploi ou de formation sans mobilisation préalable »⁷³), soit du fonctionnement du dispositif d’insertion (« à cause du temps de latence entre des mesures »⁷⁴). Cette proposition reprend une idée déjà formulée par Gabriel Oheix dans son rapport datant de 1981. Ce dernier, qui plaidait pour la disparition des allocations chômage de solidarité en faveur des jeunes primo-demandeurs d’emploi jugées peu adaptées, envisageait toutefois « pour les jeunes en attente de formation et de reclassement proposés par le service de placement, le versement de l’allocation forfaitaire » [Oheix, 1981, p. 46]. Les prémices de la rhétorique des « trous » est donc en place avant même que la notion de « parcours » ne soit institutionnalisée.

Le fonds entre donc dans une gestion de l’*alea*, que ce dernier soit d’origine fonctionnelle (du fait du jeune), structurelle (du fait de l’organisation du dispositif d’insertion des jeunes) ou accidentelle (un événement totalement extérieur et imprévisible). Il entre dans une politique de prise en charge collective du risque qui est consubstantielle à la vision que les acteurs publics ont développé des parcours de ces jeunes-là. Articulée à cette représentation des parcours des jeunes erratiques et pleins d’embûches, les pouvoirs publics creusent la thématique de l’*urgence*. La notion d’urgence structure de manière profonde le dispositif d’aide. Deux caractéristiques en découlent : la ponctualité du versement (trois mois maximum avec possibilité de renouvellement), déjà énoncée, et la rapidité de réaction. En effet, la volonté de décentralisation des politiques publiques s’appuie ici sur une rhétorique de la proximité spatiale associée à l’argument temporel de l’urgence : « pour pouvoir faire face à l’urgence, ils portent sur des zones géographiques limitées, de manière à être facile d’accès pour les jeunes et souples à gérer »⁷⁵. La nécessité de répondre dans l’urgence abaisse aussi les exigences bureaucratiques et on demande « d’alléger les exigences de pièces justificatives, à limiter au maximum »⁷⁶. L’urgence permet même d’y échapper en partie puisqu’elle « rend parfois nécessaire de déléguer l’attribution au secrétariat du comité, avec ratification a posteriori par le comité »⁷⁷. Enfin l’urgence est déclinée dans les objets de l’aide car à côté des aides pour réaliser un projet, on destine le fonds à des secours concernant la subsistance (nuits d’hôtel, repas, etc.). De ce fait, le FAJ s’inscrit dans une analyse de la situation, alors que le RMI se fonde sur une logique strictement comptable du niveau de subsistance. Dans le FAJ, point de barème, de quotient, de seuil ou autre repère comptable, tout est affaire d’appréciation. La vision du parcours des jeunes se combine donc à une appréhension très primaire du risque, qui entraîne une forme de réponse qui ne serait pas très éloignée de la charité s’il n’était l’aide au projet d’insertion.

3.2.2. Un soutien au projet d’insertion ou un outil pour les professionnels ?

La seconde spécificité tient à la place du *projet d’insertion* dans la construction réglementaire du FAJ : « l’attribution d’une aide est conditionnée par un projet d’insertion,

⁷¹ Circulaire n° 90-09 du 20 août 1990 relative à la mise en application de fonds d’aide aux jeunes en difficulté, non parue au *Journal Officiel*.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

au moins amorcé, avec un adulte référent membre d'un organisme spécialisé dans l'insertion des jeunes »⁷⁸. On consent à accorder des aides d'urgence dans le cas où une « demande spontanée provient d'un jeune sans projet »⁷⁹ mais ce n'est que pour mieux le capter et l'orienter vers une personne référente capable de « l'aider à amorcer un processus d'insertion »⁸⁰. Dans cette logique, le décret du 27 mars 1993, qui vient en quelque sorte harmoniser le fonctionnement des FAJ locaux⁸¹, institue un troisième type d'aide qui n'est plus financière mais en termes de services professionnels : des « actions d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou son projet d'insertion, notamment pour lui permettre de bénéficier des différentes mesures d'aide à l'insertion sociale et professionnelle »⁸². Par cette innovation dans le fonds, les pouvoirs publics finissent d'encadrer l'aide financière par des services de professionnels de l'insertion. L'article 6 du décret les nomme expressément : « tout jeune bénéficiaire d'une aide du fonds départemental fait l'objet d'un suivi dans sa démarche d'insertion par une personne qualifiée relevant de la mission locale, d'une permanence d'accueil, d'information et d'orientation, d'un service social, ou d'un autre organisme compétent en matière d'insertion sociale et professionnelle »⁸³. Au premier rang de ces professionnels figurent les missions locales, qui sont reconnues officiellement par la même loi de 1989 qui crée le FAJ. La médiation de la demande par un professionnel des missions locales ou du travail social devient un passage obligé. Le projet d'insertion précède en principe la demande et une partie des demandes est dédiée à la réalisation d'un projet de telle manière que celui-ci devient une condition de l'attribution.

Cette aide s'inscrit dans la logique de l'action sociale, orientée vers la transformation de la situation du bénéficiaire. Elle n'est pas universelle du point de vue des caractéristiques des individus (elle est réservée à une catégorie d'âge) et surtout elle est affectée à un certain usage. Son attribution est soumise à des conditions d'usage ce qui ressemble peu à la logique du RMI et encore moins à celle de la logique de la sécurité du revenu au Québec. Le FAJ est orienté vers le futur de l'intégration et doit se justifier par rapport à cet objectif, qu'il vienne couvrir les interstices entre les mesures actives ou qu'il soutienne un projet d'insertion. Or, pour garantir le bon usage de ce fonds, les législateurs ont fait appel à des professionnels de l'insertion. Le droit à l'insertion engage donc des ressources publiques aussi bien que des professionnels dans sa mise en œuvre.

Cette double logique du coup par coup et de l'aide « dédiée » renforce la nécessité d'un accompagnement du jeune. Le professionnel de l'insertion remplit la fonction de protection subsidiaire que la famille ne peut plus assumer. Il doit être aux côtés du jeune pour être là au bon moment, en cas de coup dur, et faire le lien avec la commission. Il est à notre sens révélateur que ce projet de loi instituant le FAJ soit celui aussi de l'institutionnalisation des missions locales qui, par cette loi, entrent dans le code du travail. Les deux dispositifs sont intimement liés, comme l'explique le rapporteur Marie-Josèphe Sublet précisant pour le FAJ que « la gestion d'une telle politique en faveur des jeunes reposera de façon stratégique sur les missions locales et les PAIO »⁸⁴. Ainsi, non seulement les législateurs s'opposent à une quelconque forme d'autonomie financière pour le jeune mais ils renforcent son encadrement

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Ce décret fait suite à la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle qui rend obligatoire le dispositif et l'étend à tout le territoire.

⁸² Décret n° 93-671 du 27 mars 1993 relatif au fonds d'aide aux jeunes en difficulté, *J.O.* du 28 mars 1993.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Marie-Josèphe Sublet, rapport n° 911 *op. cit.*, p. 47.

protecteur. L’accompagnateur est attaché à la forme réactive de la gestion des risques de rupture de continuité.

Contrastant avec la sophistication du dispositif, il faut souligner la faiblesse des sommes en jeu. Les FAJ représentent une goutte d’eau dans le dispositif d’insertion des jeunes et dans le dispositif de lutte contre les exclusions en général. Un rapport de l’IGAS montrait qu’en 2000, les FAJ représentaient un budget de 250 millions de francs contre 53 milliards pour les contrats aidés (y compris les emplois-jeunes), 25 milliards pour l’Aide Sociale à l’Enfance ou encore 11 milliards pour les allocations logement des jeunes. Par conséquent les aides sont d’un faible montant : à peine 1300 francs par an et par jeune secouru, soit l’équivalent de 15 jours de RMI (IGAS, 2001).

3.2.3. L’accompagnement comme forme d’encadrement du risque d’insertion

Jacques Ion et Bertrand Ravon (2002) notent que la notion d’accompagnement de la personne s’est développée dans le travail social en lieu et place des concepts éducatifs (action éducative, projet éducatif). Les auteurs mettent alors l’accent sur les transformations idéologiques liées à la diffusion des techniques d’accompagnement social : le bénéficiaire ne serait plus cet individu en voie d’émancipation mais un être de relation, de dialogue, doté de droits inaliénables. Sans contester cette interprétation, nous resituons la notion d’accompagnement dans le contexte de multiplication des dispositifs d’insertion et de l’allongement des parcours d’insertion des jeunes. Nous mettons alors en lumière la fonction sociale de l’accompagnateur comme réponse face aux risques de discontinuité dans les trajectoires d’insertion.

La formule de l’accompagnement a été inaugurée en 1989 par le CFI⁸⁵. Elle est consubstantielle à la conception longitudinale de l’insertion. Dès lors que le parcours personnalisé structure l’action publique, il faut créer une fonction de coordination de ce parcours incarné par le *correspondant*. Le crédit formation individualisé constitue une autre forme de gestion du temps. L’accompagnement est cet outil qui permet de réaliser l’articulation entre la personnalisation des parcours et la standardisation des mesures. On retrouve dans la définition de la fonction de correspondant, le rôle d’assistance propre à la vision du risque-difficulté tel qu’il est conçu par les administrations. Les correspondants en mission locale du CFI sont en effet chargés :

- « *d’assurer la continuité des parcours [des jeunes]*
- *des les aider à surmonter les difficultés rencontrées tout au long de la mise en œuvre du crédit-formation, par un suivi personnalisé »* (Jaeckle, Suchod, 1989, p. 27).

Cependant la notion prenait un sens nécessairement différent de celui qui va se figer dans les lois contre les exclusions. Ce qui était premier dans la définition du poste de correspondant, c’était sa fonction de coordination et d’interface entre le jeune et les organismes de formation⁸⁶. À l’intérieur d’un parcours de formation, il devait assurer

⁸⁵ Circulaire interministérielle n° 1676 du 29 mai 1989 relative à la mise en œuvre du crédit-formation jeunes, *J.O.* du 11 juillet 1989, ainsi que la Loi ordinaire n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail, *J.O.* du 10 juillet 1990.

⁸⁶ Il répondait au « *besoin d’accompagner la personne engagée dans un processus de formation ou d’insertion afin qu’elle puisse s’orienter à l’intérieur de la gamme de mesures proposées d’une part, qu’elle soit en position de dialogue avec les prestataires d’autre part, qu’elle soit encouragée et soutenue en cas de difficulté enfin* » (Jeger, Osbert, *op. cit.*, pp. 103-104).

l’adéquation la plus fine possible entre les besoins du jeune et l’offre de formation. La dimension protectrice était moins marquée, puisque le dispositif, piloté par l’administration de la formation professionnelle, était concentré sur le secteur de la formation.

La fonction de référent se fait plus précise avec le FAJ. L’accompagnement est lié à une conception accidentelle ou événementielle des difficultés des jeunes à laquelle on répond par une aide ponctuelle, la véritable protection étant assurée non pas par l’aide financière mais par l’accompagnateur, le référent qui est aussi un guide. D’où cette remarque d’un chargé de mission responsable de dispositifs de lutte contre l’exclusion des jeunes à la Direction Générale l’Action Sociale (DGAS) :

« le FAJ, c'est un crédit d'action sociale. [...] Ce sont des aides ponctuelles, subsidiaires, et en renfort du droit commun. Ce sont des aides très ponctuelles, très limitées, versées à des jeunes en difficulté. Dans la main des professionnels- essentiellement dans la main des professionnels. C'est très peu connu des jeunes et ça n'a pas vocation à être très connu des jeunes. Ce n'est pas un droit qui est offert au jeune. C'est une facilité qui est offerte aux professionnels pour rendre cohérent leur travail d'insertion autour d'un projet » [Chargé de mission « lutte contre l’exclusion », DGAS.].

Les fonds d’aide aux jeunes insérés dans un premier temps au sein d’une loi ancrée dans la sphère du travail sont associés dans le dispositif du RMI⁸⁷, les législateurs marquant ainsi leur volonté d’en faire le pendant du revenu minimum pour les jeunes. Il ne faut pourtant pas s’y tromper : l’intérêt des fonds ne se trouve pas dans l’aide financière ; ils prennent place dans un véritable système d’accompagnement de parcours. L’aide vient en soutien de l’accompagnement qui constitue la colonne vertébrale d’une protection quasi domestique. L’intérêt de cette aide est sa rapidité et sa non-automaticité dans sa fonction de dépannage.

Dès lors, l’alternative assistancielle au revenu minimum sera constamment recherchée dans des formules d’accompagnement qui renforcent le rôle des professionnels de l’insertion.

3.3. La loi contre les exclusions : l’aboutissement du système d’assistance-jeunesse

La stratégie de « l’accompagnement rapproché de parcours » se renouvelle une dizaine d’années plus tard avec le projet de loi de cohésion sociale qui concrétisait la politique de lutte contre la « fracture sociale » au cœur de la campagne de Jacques Chirac en 1995. Ce projet de loi de cohésion sociale proposait un Itinéraire Personnalisé d’Insertion Professionnelle (IPIP) pour les jeunes en difficulté dans lequel il s’agissait « d’organiser un accompagnement continu et adapté [...] permettant une meilleure mobilisation des mesures et des dispositifs existants »⁸⁸. La priorité du ministre du travail, Jacques Barrot, est d’ « éviter les périodes d’errance »⁸⁹. Le référent est placé au centre d’une conception longitudinale du parcours, cette dernière étant totalement intériorisée dans le système de gestion des flux des jeunes des missions locales. L’accompagnement de parcours comme recherche de réactivité maximum face au risque de discontinuité devient de plus en plus outillé, dans un processus

⁸⁷ Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative à la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale et professionnelle, *J.O.* du 30 juillet 1992.

⁸⁸ Conférence de presse de M. Jacques Barrot, ministre du travail de l’emploi et de la formation professionnelle et de M. Xavier Emmanuelli, Secrétaire d’État à l’Action Humanitaire d’Urgence présentant le projet de loi de cohésion sociale, le 30 septembre 1996.

⁸⁹ Compte rendu de la séance du Conseil national des missions locales du 7 novembre 1995.

d'institutionnalisation du système d'encadrement de la transition professionnelle des jeunes à problèmes.

3.3.1. Le logiciel « Parcours » : l'itinéraire en gestion

Les référents de mission locale sont tout d'abord équipés d'un logiciel de gestion du public adapté à la forme de la fonction d'accompagnement qu'on veut leur voir remplir. C'est pour répondre aux besoins du CFI que la DFP et la DIJ décident de mettre en place un logiciel de gestion des parcours au sein des missions locales permettant une « meilleure » prise en charge des jeunes et un « meilleur » suivi. Le logiciel « Parcours » naît en 1990 et ne s'implante que difficilement dans des structures d'accueil rétives à l'outil informatique. Cet outil s'articule autour de la notion de la « mise en situation », c'est-à-dire l'activité dans laquelle les jeunes suivis par les missions locales peuvent s'inscrire durant leur parcours : situations d'emploi, d'emploi formation, de formation ou non professionnels (en recherche d'emploi). En 1993, la seconde version du logiciel introduit un système d'« alertes » qui met en scène les ruptures dans les parcours et souligne ainsi la fonction de « raccord » du conseiller en mission locale. Cinq alertes sont imaginées :

- « sortie de situation en fin de mois » : cette alerte désigne tous les jeunes pour lesquels la date de fin réelle de la dernière situation se situe durant le mois suivant celui du calcul de l'alerte. Cette alerte permet donc théoriquement au conseiller d'anticiper sur la fin d'une mesure ou d'un contrat pour éviter un « trou » dans le parcours ;
- « jeunes sans contact depuis 4 mois après leur dernière situation » : cette alerte permet d'obtenir la liste des jeunes pour lesquels a) la date de fin réelle de la dernière situation remonte à plus de quatre mois sans qu'ils aient eu de contact depuis, b) la date de fin réelle de la dernière situation n'est pas renseignée et n'y a pas eu de contact depuis quatre à six mois ;
- « jeunes sans contact depuis 3 mois après leur dernière situation » : même principe que ci-dessus mais la dernière situation remonte à plus de trois mois et moins de quatre mois, de même que le dernier contact ;
- « jeunes sans situation et sans proposition lors du dernier contact » : les conseillers disposent ainsi de la liste des jeunes pour lesquels la date de fin réelle de la dernière situation est antérieure à la date du jour et qui n'ont pas eu de proposition lors du dernier contact. Cette situation correspond à un risque de déperdition du public dans la mesure où il n'a été engagé dans aucune démarche d'insertion ;
- « jeunes avec service non résolu » : les jeunes qui ont au moins un service non résolu appartiennent à cette liste. En effet lors de l'entretien le jeune peut faire une demande de services autres que celles concernant la formation ou l'emploi. Il peut s'agir de logement, de la santé, du revenu, de la vie sociale (associations) ou des partenaires (par exemple l'entreprise).

Ces alertes, qui sont à discrétion du conseiller dans la version 2 du logiciel, sont appelées à s'autonomiser avec la dernière version de Parcours au plus grand bonheur de la DARES qui espère ainsi obtenir une meilleure qualité de saisie⁹⁰. Par ailleurs la richesse de

⁹⁰ « Quand on a la date de sortie TRACE, c'est celle qui est renseignée par le conseiller. [...]. C'est vraiment des relations et c'est vraiment ça qui rend les statistiques difficiles. [...]. Tandis que là sur Parcours 3, dès que le conseiller ira ouvrir son ordinateur il y aura une alerte qui s'affichera « tiens ça fait un mois que tu n'as pas vu tel jeune », « tiens il y a un service logement qui a été activé, renseigne-toi pour la réponse ». il y a aura des alertes sur Parcours 3 de manière à ce que ce soit vraiment un outil interactif et vraiment un outil utile

cet outil tient à la quantité de données historiques : on connaît, à partir du moment où les conseillers renseignent correctement les tables, les domiciles successifs du jeune, l'enchaînement de ses situations d'emploi et de formation, les validations successives, etc. Le conseiller a la possibilité de renseigner jusqu'à son itinéraire avant la prise de contact avec la mission locale.

Jusqu'à présent la représentation longitudinale n'était accessible qu'aux experts réalisant une exploitation secondaire de la base de données prêtée par les missions locales. Les travaux sur une troisième version du logiciel visent à donner aux travailleurs de l'insertion l'accès à cette représentation. En effet, dans la version de 1993, les missions locales ne disposent que de tableaux synchroniques sur l'état de leur population à un moment T. Or, *« le strict comptage des entrées n'est pas [...] le critère prépondérant de cette preuve d'insertion dans une période sociale ou le recours à l'intérim et au CDD a fortement augmenté. Seule l'inscription dans la durée (être inséré durablement) paraît satisfaisante »*⁹¹. De même l'auto-évaluation de l'efficacité de l'action des missions locales devrait, selon les concepteurs du produit, intégrer des *« notions pédagogiques »* pour mesurer les évolutions des itinéraires. Avec la nouvelle version, ils espèrent que les structures d'insertion vont visualiser les itinéraires ascendants ou en régression. Les situations sont appelées à devenir des étapes. Les réflexions sur la troisième version sont toutes entières tournées vers la diffusion de la raison longitudinale à l'aide de l'outil graphique. Les schémas et les graphiques seraient la clé de l'assimilation par les conseillers eux-mêmes d'une conception longitudinale de leur travail, consubstantielle au travail d'accompagnement qui est le leur.

3.3.2. La mise en forme juridique du parcours : le programme TRACE

L'accompagnement de trajectoire forme enfin le cœur du programme Trace proposé par le gouvernement de Lionel Jospin en 1998.

Les conseillers de missions locales se sont plaints du fait que le programme TRACE mis en place par la loi contre les exclusions n'apportait rien de neuf par rapport à leurs pratiques habituelles. En effet, c'est une coquille vide, un *mix* entre la logique du CFI agréant plusieurs mesures existantes au sein d'un parcours et la logique du FAJ qui mettait l'accent sur la précarité sociale de certains jeunes. TRACE ne fait que réaffirmer la logique de l'accompagnement, *« renforcé »*⁹² cette fois-ci, dans un travail longitudinal sur l'être comme alternative assistancielle. L'accompagnement continu est un point essentiel du cahier des charges des opérateurs de TRACE qui s'engagent *« à ne jamais interrompre l'accompagnement du jeune tout au long du parcours d'insertion, de manière à limiter la durée des périodes intermédiaires »*⁹³. Comme pour le CFI, des taux d'encadrement sont affichés (35 jeunes par conseiller).

La rhétorique des discontinuités de trajectoire est réactivée lors des débats sur le projet de loi : *« délai de carence »*⁹⁴, *« temps sans période d'interruption, néfastes à l'évolution des*

au conseiller. Et du coup, pour nous, l'intérêt c'est que ce qui sera saisi ça sera encore meilleur parce que il n'y aura pas d'outils annexes qui seront mis en place et où il risque d'y avoir de la perte d'informations donc on a aura tout ce qui sera saisi dans Parcours parce que ça sera utile au conseiller » [Stéphanie Mas, chargée d'études DARES, entretien du 30/04/2002].

⁹¹ Étude TERSUD/AMILOR (1998).

⁹² Cet adjectif constitue l'objet d'un amendement de l'Assemblée nationale sur l'initiative de Jacques Barrot.

⁹³ TRACE, Fiche technique n° 4, Supplément au numéro 510 d'INFFO-FLASH, décembre 1998.

⁹⁴ Hélène Mignon, groupe socialiste, Débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 mai 1998, *J.O. A.N., C.R.*, 8 mai 1998, p. 3576.

jeunes »⁹⁵, et autres «*périodes interstitielles* ». À la figure du correspondant, on substitue celle du «*référént* », mais l'objectif visé est le même, dans un champ plus large cependant que le correspondant CFI.

Outre cette disposition protectrice, la participation au programme TRACE étend les droits aux prestations de la sécurité sociale aux périodes interstitielles dans lesquelles les jeunes ne bénéficient d'aucune autre forme de protection. La loi les rattache aux conditions prévues pour les stagiaires de la formation professionnelle.

Enfin, la loi contre les exclusions systématise le recours au FAJ dans ces périodes pour les jeunes bénéficiant de l'accompagnement individualisé donnant une dimension statutaire au programme.

Cette dernière période correspond à l'institutionnalisation de la fonction d'accompagnement qui se caractérise par la création de modules de formation, de publications de livres et de revues spécialement dédiés à cette pratique. Les journées d'étude se multiplient : l'Université d'été 1998 du Centre Régional de Documentation Pédagogique de Provence Alpes Côte d'Azur porte sur le thème «*Accompagnement et formation* » (Chappaz, Lafont, 1998), l'ANPE consacre un atelier de ses premiers entretiens de l'emploi de 1999 à la question des «*pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté* »⁹⁶, l'association Alliance Villes Emploi organise une journée sur «*L'accompagnement individualisé en emploi* » en 2001 (Alliance Villes Emploi, 2001). La plupart des ouvrages parus représentent des capitalisations d'expériences, tant la pratique à précédé la théorisation dans ce domaine⁹⁷. Ils sont édités par des associations ou des institutions impliquées dans l'insertion et dans la formation : le Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficulté d'insertion (Duru, 1997 ; Duru, Leclaire, 1997 ; Bardet, de Rozario, 1999 ; Duru, 2000), l'UNIOPSS (Feltesse, UNIOPSS, 1995), et le Carif Poitou Charente sont en tête (GIP Qualité de la formation, Carif Poitou Charentes, CIBC 16, Cafoc Poitiers, 1999). Les revues *Éducation Permanente* et *Actualités de la formation permanente* se font l'écho de ces pratiques de manière répétée : en 2002, chacune de ces revues y consacre un numéro spécial⁹⁸.

Ces ouvrages contribuent à une première formalisation de pratiques qui apparaissent à bien des observateurs comme une «*nébuleuse* » (Paul, 2002)⁹⁹. L'accompagnement en emploi, pratiqué par les conseillers en insertion qui ne sont pas des formateurs à proprement dit, n'est qu'une composante parmi d'autres de ce champ en construction. La définition de la fonction d'accompagnement est tributaire du contexte institutionnel dans lequel travaillent les conseillers. Tous les métiers confrontés à l'injonction de l'accompagnement ont en commun de travailler dans le temps ou pour le temps, soit que les professionnels aient à suivre les

⁹⁵ Yves Cochet, groupe les Verts, *ibid.*, p. 3577.

⁹⁶ Voir les Actes des Premiers Entretiens de l'emploi, «*Les transformations du marché du travail* » le 30 et 31 mars 1999.

⁹⁷ On notera cependant quelques ouvrages de spécialistes : Scheller (1999) ; Le Bouëdec, du Crest, Pasquier, Stahl (2001).

⁹⁸ *Éducation permanente* n° 153, 2002/4 ; *Actualité de la Formation Permanente* n° 176, janvier-février 2002. La revue *Éducation Permanente* a de plus édité un supplément AFPA consacré à ce sujet en 2001 : Boengkih M. (2001) : *Formation, insertion : accompagnement et autonomie*, Éducation permanente, supplément AFPA, série n° 4, décembre. D'autres revues ont publié sur le sujet : «*Accompagnement et insertion des publics* », *Formation et territoire*, n° 6, juillet, numéro coordonnée par B. Balzani ; «*Les cahiers de la promotion sociale – tome 2 : pratiques d'accompagnement dans le champ de la formation* », *Repères*, n° 33, décembre.

⁹⁹ Dans cet article, l'auteur souligne d'autre part que «*sur le plan théorique, le terme « accompagnement » ne jouit pas de la même légitimité que d'autres concepts* » (p. 43), ce qui explique la forte présence d'écrits de praticiens sur le sujet.

individus dans un cheminement, soit qu'ils aient à construire un parcours vers un objectif. La notion d'accompagnement est donc intrinsèquement liée à l'ancrage dans le paysage de l'insertion et de la formation de la notion de parcours d'insertion.

Pour les jeunes en difficulté cependant, cette notion prend un sens bien spécifique dans la mesure où le conseil vaut autant que la simple présence, le simple contact. «Être à côté de» c'est permettre une meilleure protection contre les risques de *rupture* du fait de l'abandon d'une formation, de la rupture d'un contrat, de l'attente d'un emploi, de ruptures conjugales ou familiales. Il faut alors rebondir, parer au plus pressé et faire fonctionner son carnet d'adresse. Cette fonction de gestion de l'*aléa* est peu valorisée dans la formalisation de la fonction d'accompagnateur qui met beaucoup plus l'accent sur l'écoute dans une perspective personnaliste. C'est pourtant cette fonction d'amortisseur social qui transparaît dans les textes. L'accompagnement devrait offrir la garantie d'une continuité de ressources (minimales) dès lors que des crédits sont ouverts à cet effet.

4. Les jeunes en grande difficulté : l'égalité d'accès au service public en question

Dans le paradigme néo-solidariste, le service public retrouve une place centrale comme médiation sociale, comme moyen de tenir les individus dans la société. De plus, l'égalité d'accès au service public est la condition d'effectivité des droits-créances. La catégorie des jeunes en grande difficulté n'existe que par rapport à une théorie de l'égalité qui la précède largement. Elle ne fonctionne pas par rapport à une théorie de la redistribution des chances scolaires qui a fait tenir la catégorie des jeunes sans qualification pendant toute la décennie des années quatre-vingt. Elle est opératoire dans le cadre d'une conception de l'égalité d'accès au service public.

Car les jeunes en grande difficulté se distinguent des jeunes en difficulté moins par leur degré de difficulté (comme l'expression le laisse entendre) que par la nature des questions politiques qu'ils soulèvent. Ce qui les caractérise avant tout, c'est leur distance au droit commun. Il ne s'agit pas, comme dans les politiques de discrimination positive, de rendre sélectif ce qui était universel mais au contraire de se donner les moyens d'universaliser des droits qui sont accaparés par quelques-uns. Les jeunes en grande difficulté ne sont pas écartés des dispositifs par l'effet d'organisations volontairement sélectives comme c'est le cas dans la thématique de l'écémage, mais ils sont «exclus de fait» : ils se distinguent par le non-recours aux dispositifs d'insertion, soit du fait du manque d'informations, soit du fait de leur mode de vie.

Le jeune en grande difficulté, personnage plus récent dans le champ de l'insertion des jeunes, est porté par une autre histoire et d'autres acteurs institutionnels que le jeune en difficulté. Alors que l'administration de l'emploi et de la formation professionnelle se focalise sur ce dernier, la montée de la représentation du jeune en grande difficulté signe le rapprochement entre le champ de l'insertion des jeunes et le champ du travail social canonique. Les acteurs du champ du travail social introduisent leurs propres représentations des problèmes dans celui de l'insertion : l'analyse de l'exclusion est centrée sur les barrières psycho-sociales dans une appréhension naturaliste de la jeunesse comme forme prolongée de l'adolescence.

4.1. L'exclu de fait ou l'angle mort du service public

L'égalité d'accès aux services publics est un enjeu essentiel pour une société qui en fait un ferment de la citoyenneté. C'est pourquoi la réflexion sur les inégalités s'est portée de

manière précoce sur les inégalités d’accès et d’usage des services et équipements collectifs. L’«exclu de fait » apparaît donc comme une figure ancienne du service public. Dans le domaine de l’insertion des jeunes, les missions locales, créées en 1981, sont une première réponse à l’inégalité d’accès aux services publics de l’emploi.

4.1.1. L’exclu de fait : une figure ancienne du service public

La figure de l’exclu comme exclu des droits universels est un produit de la sécurité sociale elle-même et des tentatives de généralisation de ce régime d’assurance sociale. Le CREDOC, aiguillonné ensuite par la CNAF, lance une série d’études sur l’utilisation des équipements collectifs et sur la consommation des soins médicaux selon les classes sociales (1975). Les travaux du groupe «Inégalités sociales » du VIIe Plan (1975-1979) abordent la question de l’inégalité d’accès aux prestations sociales et parallèlement la CNAF lance une série d’études sur le rapport des allocataires aux prestations familiales (Pitrou et *alii.*, 1964 ; Catrice-Lorey, 1976 ; Outin, 1978 ; Pitrou, 1979 ; Tabard, 1974 ; Scardigli, 1978). À l’origine, ce type d’études de consommation de biens publics de nature sociale ne visait pas les «exclus », les Sans Domicile Fixe (SDF). Il concernait au contraire les pauvres laborieux, la frange la plus exploitée des ouvriers. Agnès Pitrou (1979) explique justement que l’intérêt d’étudier ce groupe de population réside dans le fait qu’ils sont situés entre le quart-monde et « le salarié moyen » ; ce sont les individus «vulnérables » de la société salariale mais qui ne sont pas (encore) considérés comme des «cas sociaux ». De plus, la problématique se posait en termes d’inégalité d’accès à des services publics universels.

Cette problématique est indissociable de l’inscription politique du thème de l’efficacité des services publics et plus particulièrement des services sociaux. L’un des premiers articles consacré à la question du non-recours (Catrice-Lorey, 1976) est d’ailleurs aussi l’un des premiers à faire usage de la notion de «client » en parlant des services sociaux. L’auteur enjoint les services publics à une réforme importante permettant de franchir le fossé qui les sépare de leurs administrés :

« L’aboutissement [des] missions de service leur demande d’assumer le plus loin possible la fonction de relation avec leur public, c’est-à-dire avec les bénéficiaires concrets, divers, plus ou moins accessibles et plus ou moins chargés de handicaps. Cette politique de l’administration à ses « clients » se traduira par la volonté de développer une politique d’information et d’instaurer un réseau de communication, en prévoyant une gamme suffisamment variée de circuits correspondants aux capacités de contacts des différents groupes d’usagers » (ibid., p. 136).

Avec la montée des dépenses sociales des années 1970, la question de leur bon usage devient cruciale.

Le diagnostic se fait relativement unanime au fil des études et des analyses : la distance aux droits sociaux n’est pas tant un problème de ressources ou d’informations que de « statut socio-culturel » ou encore de « handicap culturel » (Catrice-Lorey, *op. cit.*). Ce qui les tient à l’écart c’est un «comportement de retrait » (*ibid.*), le manque d’aisance dans les lieux collectifs et mixtes socialement, le sentiment de vivre dans l’urgence (Catrice-Lorey, *op. cit.* ; Pitrou, 1979 ; Rasse, Parisot, 1992). Ainsi les familles sont –elles plus ou moins «adaptées » à la logique institutionnelle (Outin, *op. cit.*). Du moins y a-t-il un décalage entre la logique administrative et la logique de survie de ces familles (Rasse, Parisot, *op. cit.*). Certaines, considérées comme peu nombreuses dans les années 1970, mais qui feront le terreau de l’analyse des exclus, sont totalement réfractaires à toute forme d’aide (Duchâtelet, 1972).

La réponse des administrations à cette problématique sera double : la décentralisation et l'individualisation. Dès 1976, la chercheuse Antoinette Catrice-Lorey souligne l'importance pour l'administration de « *se rapprocher géographiquement d'eux en décentralisant les points de contacts* » (*ibid.*, p. 136). Par la suite, les réflexions sur la modernisation de l'administration revisiteront le principe de l'égalité d'accès en termes plus territoriaux encore, puisque entre-temps les politiques de la ville ont singulièrement accéléré la formation des représentations des territoires de l'exclusion.

La question des « exclus de fait » resurgit au moment de la mise en œuvre de la loi sur le RMI : des associations comme le Secours Catholique ou l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale de France (UNCCASF) mettent au jour des populations qui n'ont pas eu accès à ces droits, notamment les personnes en grande difficulté (qui sont opposés à la « nouvelle pauvreté ») ainsi que des familles avec enfants ou encore les SDF (Vanlerenberghe, 1992, pp. 220-229). La représentation des populations fuyantes est donc consubstantielle à la thématique de la proximité.

4.1.2. Les missions locales : une réponse à l'inégalité d'accès au service public de l'emploi

Les politiques de « nouvelle chance » ou de discrimination positive, que nous avons évoquées dans le chapitre 6, mobilisent des services qui sont chargés d'accueillir, d'orienter et d'informer les jeunes. Ce droit-créance médiateur que représente le droit à la qualification ou le droit à l'emploi n'assure à l'individu que l'accès à des médiations institutionnelles qui produisent des services. La politique d'égalisation des chances éducatives requiert donc une pensée sociale et politique de l'accès à ces services, sans quoi toutes les mesures mises en place restent lettre morte. C'est ainsi que les politiques de formation des jeunes s'articulent aussi au principe d'égalité d'accès aux services publics.

À côté de la conception discriminatoire des politiques éducatives qui fondent les ZEP, on trouve chez Bertrand Schwartz une réflexion sur l'égalité d'accès aux services qui serait entravée autant par un sous-équipement chronique que par des barrières plus symboliques (et donc plus difficiles à combattre) :

« Les ouvriers et plus encore les migrants, vivent dans des villes, des quartiers ou des zones pauvres ; le terme de « zone » signifiant assez la localisation marginale de ces cités-dortoirs qui n'organisent que le sommeil et encore...Coupées de toute vie culturelle, ces « zones » sont non seulement pauvres, mais secrètent l'appauvrissement culturel, et ce malgré les efforts réalisés par certaines administrations municipales.[...] »

- *Réduire les inégalités scolaires, c'est aider les parents résidant dans ces zones à mieux « appuyer » leurs enfants, c'est ouvrir et organiser des lieux qui soient vraiment les lieux où ils osent aller, où ils puissent trouver conseil, information et assistance pour l'éducation de leurs enfants [...]*
- *Réduire les inégalités éducatives et culturelles, c'est, dans les zones défavorisées plus que partout ailleurs, développer un type d'animation culturelle intégrée dans le tissu des activités quotidiennes, assez dynamique pour aller à la rencontre des publics, assez forte pour réaliser une infiltration permanente du culturel dans les lieux de travail, de résidence ou de passage [...]* » (Schwartz, 1977, p. 112-113).

Les politiques d'égalisation d'accès au service public sont conçues comme un moyen de combler ce fossé culturel qui sépare des zones pauvres du reste de la société et qui entretient les dynamiques culturelles de l'échec scolaire. L'accès à la culture dans une démarche pro-active des services publics donnerait la possibilité d'apporter la culture au

peuple plutôt que d'attendre, dans une logique de guichet, que le peuple vienne à la culture. La compréhension des distances symboliques qui séparent le « quart-monde »¹⁰⁰ du reste de la société alimente ces propositions. Elle a une cohérence dans la mesure où ces propositions sont organisées autour de la question de la présence physique rapprochée des structures. En note de bas de page, Bertrand Schwartz nous indique que la discrimination positive serait une réponse à ce que Henri Janne, d'abord sociologue militant de l'éducation permanente puis ministre de l'éducation nationale belge, « appelle le théorème sociologique de la récupération : dès que quelque chose de nouveau est créé, ce sont ceux qui en ont le moins besoin qui s'en emparent et en profitent le plus » (*ibid.*, p. 112).

Cette conception de la discrimination positive s'inscrit dans l'espace et renvoie à des problématiques d'aménagement du territoire. Elle fait expressément la jonction entre les politiques d'insertion des jeunes et les politiques de la ville qui cherchent à répondre aux problèmes de la ségrégation urbaine et de ses effets de relégation. L'exclusion est lue en termes de distance au bien public, dans l'accès mais aussi dans l'usage aux équipements publics¹⁰¹. Dans ce cas la prestation est considérée comme universelle et il s'agit de remédier à l'inégalité d'accès à ces prestations en se basant sur deux principes : soit, lorsque les équipements sont effectivement inégalement répartis, laissant des portions entières du territoire dans le non droit, rétablir cette égalité par une politique de rattrapage. Soit œuvrer dans le sens d'une effectivité de leur usage, ce qui réclame des mesures particulières en faveur des populations défavorisées.

Les missions locales que Bertrand Schwartz appelle de ses vœux dans son rapport endossent la mission de relais d'information auprès des jeunes les plus défavorisés, c'est-à-dire en l'occurrence les plus éloignés des sources d'information sur les filières et les secteurs porteurs. C'est pourquoi elles doivent se placer au plus près des jeunes usagers qui feront plus difficilement la démarche active de recherche d'information. L'objectif final étant de permettre à l'État d'assurer l'égalité des chances, l'information scolaire et professionnelle tient une place tout à fait essentielle dans la restructuration du service public. La mission que B. Schwartz assigne aux missions locales en est un élément : « elle démultiplie la mission de l'ANPE auprès des jeunes qui restent en dehors des circuits d'information » [1981, p. 133], conformément au principe d'égalité d'accès au service public.

L'injonction à la prise en charge des jeunes à la marge des institutions va aller en s'accroissant dans les années quatre-vingt-dix avec l'institutionnalisation du problème social des jeunes en errance¹⁰².

4.2. Le jeune en errance : une nouvelle crise de la médiation institutionnelle

Le jeune errant a deux caractéristiques : tout d'abord il est plutôt associé à la marginalité, c'est-à-dire à un mode de vie organisé qui comporte des codes sociaux propres. De plus, et c'est en cela qu'il se distingue du délinquant et de toutes les catégories hyperinstitutionnalisées, il est invisible des institutions. Il n'est pourtant pas forcément

¹⁰⁰ Cette expression et l'univers symbolique de la séparation et de l'indépendance qu'elle véhicule a été popularisée par le père Joseph Wresinski et son mouvement ATD - Quart Monde dans les années 1960.

¹⁰¹ C'est une vision de l'exclusion portée par toute une partie de la sociologie urbaine française issue du courant critique. Voir par exemple Pinçon-Charlot, Prêteceille, Rendu (1986)

¹⁰² Le Québec connaît aussi ses jeunes errants dont la problématique est toutefois fortement autonome par rapport à l'assistance sociale et les politiques d'insertion professionnelle. Ils ne sont en aucun cas une cible spécifique des programmes de développement en employabilité. De plus, ils ont tendance à se concentrer sur la ville de Montréal, ce qui explique qu'ils sont l'objet de politiques plus municipales plus que nationales.

éloigné physiquement des institutions ou marqué par des handicaps socio-culturels comme les jeunes défavorisés du rapport Schwartz : sa distance est de type psychique ou psychosociale. Ces deux caractéristiques provoquent une crise des dispositifs d'insertion des jeunes traditionnels (service public de l'emploi, missions locales et organismes de formation) au tournant des années quatre-vingt-dix.

4.2.1. Les inadaptés hyper encadrés : les catégories de papier des institutions

René Lenoir dans son livre *Les exclus* donne une définition générique de l'inadaptation : « dire qu'une personne est inadaptée, marginale ou asociale, c'est constater tout simplement que, dans la société industrielle et urbanisée de la fin du XX^e siècle, cette personne, en raison d'une infirmité physique ou mentale, de son comportement psychologique ou de son absence de formation, est incapable de pourvoir à ses besoins, ou exige des soins constants, ou représente un danger pour autrui, ou se trouve ségréguée soit de son propre fait, soit de celui de la collectivité » (p. 30). Parmi eux, les inadaptés sociaux sont ceux qui, par leurs comportements ou leur mode de vie, n'apparaissent pas conformes à la norme sociale dominante. Pour les dénombrer, il passe en revue les différentes formes d'inadaptations en se référant aux catégories institutionnelles. Les jeunes à risque d'exclusion se comptent parmi les enfants de l'Aide Sociale à l'enfance (650 000), les mineurs en danger et les mineurs délinquants (160 000 par an) répertoriés par la justice, les jeunes drogués dont l'évaluation n'est pas précise (entre 5000 et 35 000 individus), les fugueurs (70 000 en 1971). On ne sait comment il aboutit au chiffre de 500 000 jeunes devant relever d'une action préventive (*ibid.*, p. 35). En adoptant cette entrée institutionnelle, il associe implicitement jeunesse et enfance, la majorité légale constituant une frontière juridique entre le domaine de la prévention et celui de la réparation¹⁰³.

Le repérage institutionnel par les organismes est de nouveau l'approche adoptée par les auteurs du rapport sur *L'insertion des adolescents en difficulté* [1993]. Ce rapport s'intéresse notamment aux « cas spécifiques », c'est-à-dire aux individus qui font l'objet d'un repérage institutionnel important dans le cadre de problématiques relativement bien délimitées par l'État social. Sont spécifiquement visés, les jeunes sous protection judiciaire ou administrative. L'Aide Sociale à l'Enfance prend en charge les jeunes considérés comme en danger dans leurs familles. La protection judiciaire de la jeunesse traite de la délinquance juvénile sanctionnée par les tribunaux. Les jeunes en prison sont une autre « jeunesse particulière » (5139 jeunes de moins de 21 ans dans les prisons au 1^{er} janvier 1991 dont plus de 80% sont jeunes majeurs). On y ajoute les jeunes nécessitant un traitement psychiatrique comme ultime recours à une prise en charge impossible (les « cas lourds »¹⁰⁴).

Chaque institution porte et fait vivre sa catégorie de papier. Des études sur ces populations particulières font l'objet de commandes spécifiques, entretenant ainsi l'illusion de l'exception. On fait grand cas de ces catégories de jeunes qui, outre le handicap scolaire, souffrent de difficultés particulières.

Avant le tournant des années quatre-vingt, les missions locales et l'ensemble des acteurs du dispositif d'insertion des 16-21 ans restent peu sensibles aux jeunes errants, invisibles à distance. Les publics exclus sont les publics discriminés (les jeunes étrangers et les jeunes femmes) mais la figure du jeune « isolé », telle qu'elle se développera plus tard, est

¹⁰³ Les enfants pris en charge par l'ASE par exemple « ne sont pas forcément inadaptés, mais tous sont en danger d'inadaptation » (*ibid.*, p. 34).

¹⁰⁴ « Est considéré comme cas lourd, toute personne définie comme telle par les structures ayant à traiter des jeunes en difficulté » [Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, CGP, 1993, p. 45].

occultée. Les marginaux sont avant tout des délinquants, publics de protection judiciaire de la jeunesse ou même de l'administration pénitentiaire. Cela tient notamment à la nature des acteurs mobilisés alors sur les questions d'insertion : issus du milieu de l'éducation populaire et de l'éducation permanente, ils sont préoccupés par le devenir de la classe ouvrière. De plus le dispositif d'insertion post-scolaire est pensé comme prenant directement le relais de l'école ; il y a donc peu de place pour les jeunes qui sont déjà loin des bancs de l'école.

Lors de la mise en œuvre des stages pour les 16-18 ans en 1982, on retrouve bien la trace d'une intervention du mouvement ATD-Quart Monde dirigé par le père Wresinski sur « les jeunes sous-prolétaires ». Mais ces jeunes là ne s'affichent pas avec un déficit de lien social. Ils ont un lieu de vie : c'est le taudis, sorte de microcosme social séparé du reste de la société. Ils ont une famille et c'est même ce milieu familial qui explique les carences, le sentiment d'échec. Ils sont abordés dans leur rapport à la formation professionnelle et à l'apprentissage en général. Ils sont en effet handicapés par un fort sentiment d'auto-dépréciation et une situation de quasi-illétrisme. ATD-Quart Monde ne les définit pas comme des exclus mais comme des « travailleurs » puisque c'est ainsi qu'ils se perçoivent (ATD-Quart Monde, 1982, p. 58). Ce monde social des jeunes pauvres comporte ses codes, ses règles d'action qui impliquent une approche particulière : l'entretien personnel est impossible car « *les jeunes les plus pauvres, marqués par l'échec, se déplacent toujours avec les autres* » (*ibid.*, p.60). Leur rapport au travail est marqué par l'indétermination la plus totale. Leur référence c'est « le travail » et non le métier. Ils sont donc souvent incapables de choisir. Mais déjà affleure la question du recours à l'offre : « *les jeunes les plus écrasés par la misère se laisseront facilement oublier puisqu'ils ne demanderont pas spontanément à bénéficier des stages. Les repérer n'est donc point chose facile ! Le concours de beaucoup apparaît souhaitable : directeur d'école indiquant les élèves ayant achevé ou abandonné leur scolarité, travailleurs sociaux, animateurs signalant les jeunes sans emploi, responsables d'associations créées dans les quartiers populaires, agence de travail intérimaire... Parmi tous ces concours, fort divers, celui des jeunes eux-mêmes semble indispensable* » (*ibid.*, p. 61). Avec cette brochure *Les jeunes du Quart Monde et la formation professionnelle*, le public du travail social canonique s'invite dans l'insertion professionnelle. Ses rapports avec l'appareil politico-administratif mobilisé sur l'insertion professionnelle des jeunes resteront toutefois relativement distants jusqu'à la fin des années quatre-vingt¹⁰⁵.

En 1989, alors que Bernard Hastoy, Inspecteur du travail, rédige son rapport sur les missions locales il n'est nullement question des jeunes errants qui échapperaient au réseau. L'enjeu principal de ce rapport est plutôt le « noyau dur », c'est-à-dire une figure de l'exclu discriminé mais bien visible [Hastoy, 1989]. Il faut dire que c'est le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui commande ce rapport et que les jeunes marginaux ne sont pas son public. Alors même que le Père Wresinski notait que « *la proportion des jeunes [est] en nette augmentation dans les clientèles des organismes de secours, des centres d'hébergement et d'internement* » [Wresinski, 1987, p. 89], les missions locales sont bien trop préoccupées par la gestion de leurs mesures. L'écramage dans les mesures est bien sûr dénoncé mais l'accueil n'est pas en cause : c'est bien l'offre de formation tant dans sa structure que dans ses pratiques qui est en cause.

Alors que la loi du RMI est mise en œuvre, la DIJ tisse des liens de plus en plus étroit avec l'administration des affaires sociales et avec elle tout le secteur de l'action sociale parapublique.

¹⁰⁵ Cela ne contredit nullement l'existence de « partenariats » importants au niveau local entre travailleurs sociaux canoniques et ceux qui commencent à former le corps des conseillers en mission locale.

4.2.2. L'institutionnalisation de l'errance juvénile : une recomposition du champ de l'insertion des jeunes

Les premiers signes d'une prise en compte des exclus errants dans le champ de l'insertion professionnelle se font sentir en 1990 avec les premières Assises nationales des missions locales qui consacrent un atelier au thème de la « lutte contre l'exclusion des publics les plus en difficulté »¹⁰⁶. Dès lors, l'institutionnalisation du problème social de l'errance juvénile ira croissante [voir Encadré 1].

Encadré 1. La construction sociale de l'insertion des jeunes en grande difficulté

1990 : Assises nationales des missions locales sur le thème « Construire ensemble une place pour tous les jeunes ». Un atelier est consacré à la lutte contre l'exclusion des publics les plus en difficulté.

1992 : Révision de la loi du RMI qui généralise les FAJ ; à l'occasion de la révision de la loi le Conseil National des Missions Locales (CNML) produit une note d'étape portant sur « les jeunes en grande difficulté » et les alternatives au RMI.

Réalisation d'une brochure « Insertions en souffrance : des jeunes en difficulté psychologique dans les missions locales » conjointement par le ministère des affaires sociales et de la solidarité et la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

1993 : Le CGP publie un rapport sur *L'insertion des adolescents en difficulté*. Première tentative institutionnelle de chiffrage des jeunes en danger d'exclusion.

Création d'un groupe temporaire du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) à la demande des grandes associations de prise en charge des exclus afin de mieux connaître les personnes exclues du logement. L'INED est mobilisée sur 4 enquêtes statistiques dont deux portent sur les jeunes sans domicile fixe (réalisées entre 1997 et 1998).

Journée technique nationale DDASS-DRASS sur le thème de « l'action sociale en direction des jeunes en difficulté » (25 mai).

1994 : Publication de la synthèse de la recherche-action menée par les CEMEA (Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Actives) sur *Jeunes en errance et hébergements festivaliers*.

1995 : Journée régionale de l'URIOPSS-Picardie organisée sur le thème des « jeunes en errance » (7 novembre).

Rapport Quareta commandé par Xavier Emmanuelli, secrétaire d'État chargé de l'action humanitaire d'urgence : *Face à l'errance et à l'urgence sociale*.

Rapport du Conseil technique des Clubs et équipes de prévention spécialisées élaboré par François Lagrandé à la demande du ministère du travail et des affaires sociales.

¹⁰⁶ Assises nationales des missions locales, *Construire ensemble une place pour tous les jeunes, Ateliers textes préparatoires et éléments de synthèse*, Auxerre, 28 et 29 mai 1990.

1996 : Parution du livre de François Chobeaux (chargé de mission CEMEA), *Les nomades du vide* sur l'errance itinérante des jeunes.

Réunion collectif Alerte à l'appel de l'UNIOPSS sur la « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » (mars).

Convention DIIJ-FNARS pour trois ans pour un rapprochement des compétences.

Circulaire du 14 juin sur la mise en place de points d'accueil jeunes.

1997 : Journées techniques nationales DDASS/DRASS portant sur « la prévention de la marginalisation et les conduites à risque des mineurs » et « les réponses à la grande marginalité des jeunes et à l'errance des jeunes ».

1998 : La DAS commande une étude sur la question de « l'errance dite estivale et festivalière ».

Le programme TRACE est lancé au sein de la loi contre les exclusions.

Parution du livre de Jacques Guillou ancien éducateur, docteur en sociologie sur les jeunes sans domicile fixe : *Les jeunes sans domicile fixe et la rue ou « au bout d'être énervé »*.

2000 : L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale consacre ses premiers travaux à la question des jeunes pauvres.

2001 : François Chobeaux publie un second livre sur le thème de *L'errance active*.

2002 : Élargissement de TRACE à 24 mois pour les « jeunes en grande difficulté ». Six mois de programme avant l'entrée dans le programme « normal » sont offerts à des jeunes repérés par des structures spécialisées dans l'accueil de jeunes en grande difficulté.

Les Assises nationales des missions locales de 1990 citent ainsi deux études locales, la première sur la mission locale nancéenne et la seconde sur le site de la mission locale Rhône Sud-Est. La première étude¹⁰⁷ s'appuie sur la comparaison longitudinale de deux groupes de jeunes ayant bénéficié des services des missions locales entre 1984 et 1989 : un groupe témoin et un groupe de jeunes qui n'était pas inséré en 1989. C'est donc la durée du processus d'insertion qui permet de départager les jeunes en voie d'exclusion des autres. L'étude de la mission locale Rhône Sud-Est démontre cependant qu'un certain nombre de jeunes n'accède jamais aux structures d'accueil. Le CFI, explique-t-on, n'aurait pas joué le rôle qu'a joué le RMI pour les adultes : celui de révélateur, de visibilité d'un public en difficulté jusqu'alors inconnu.

En 1992, le Conseil National des Missions Locales (CNML) formé des présidents de missions locales (dons des élus) relevait à son tour, dans son groupe de travail sur les jeunes en grande difficulté, que :

« la complexité de cette situation, qui ne peut être analysée uniquement en termes de caractéristiques des jeunes, mais qui renvoie très largement aux conditions sociales et aux réseaux dans lesquels ils vivent, rend difficile toute

¹⁰⁷ dont la source exacte n'est pas citée.

tentative de quantification et a fortiori d'évaluation de l'évolution du phénomène dans le temps »¹⁰⁸.

À ce moment-là encore, il n'est que peu question des jeunes en errance. Est visée en premier lieu cette jeunesse « marginalisée » qui flirte avec la jeunesse dangereuse¹⁰⁹. Cependant les « remontées du terrain » laissent raisonnablement penser qu'« *il y a un certain accroissement de la part des jeunes en grande difficulté dans la clientèle des centres communaux d'action sociale ou des organes caritatifs* ». Cet accroissement peut faire craindre un phénomène de « *contagion* » à d'autres couches de la jeunesse. L'implication des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans la mise en œuvre du FAJ traduira la prise en compte des publics en marge.

La sensibilisation au problème des jeunes exclus s'observe cependant au sein de l'administration de la DIIJ qui se rapproche ponctuellement du ministère des affaires sociales. À l'occasion de la publication conjointe d'une brochure sur la souffrance psychique des jeunes, un groupe de travail est constitué qui réunit des directeurs de missions locales, des professionnels de santé mentale et des institutions liées au secteur social (INSERM, Union des Foyers de Jeunes Travailleurs, direction générale de l'action sociale, direction générale de la santé)¹¹⁰. Selon cette brochure, les manifestations des problèmes psycho-affectifs peuvent être au nombre de trois :

- les troubles du comportement (fugue, anorexie, comportements délictueux, etc.) correspondent à un premier groupe. Ces jeunes sont alors dans un « état de crise » et il leur faut un soutien psychologique. On souligne cependant pour la première fois le problème de la fuite des institutions : « *pour un certain nombre en situation de rupture (« jeunes à la rue »), ces tentatives d'accroche sont souvent vouées à l'échec et ne permettent que difficilement de prévenir un phénomène de dégradation* » [Ministère des affaires sociales et de la solidarité, DIIJ, 1992, p. 8] ;

- des « jeunes présentant des déficiences intellectuelles » sortis d'Instituts Médico-Éducatifs ou d'Instituts Médico-Professionnels (*ibid.*);
- des jeunes ayant des pathologies psychiatriques lourdes.

On a donc trois secteurs de la prise en charge : la psychologie, l'éducation spécialisée et la psychiatrie.

Cette brochure incite donc les missions locales à tisser des liens avec les structures de soin en général et plus généralement le secteur médico-social. La brochure fonctionne sur le modèle très souvent utilisé par la DIIJ de partage d'expériences locales. On cite alors le cas de telle ou telle mission locale ayant recruté ou accueilli en mise à disposition, qui un infirmier psychiatrique, qui un éducateur spécialisé, qui un psychologue. Pour les jeunes en difficulté psycho-sociale une coordination avec les services sociaux (assistants de service social) ou les services spécialisés (toxicomanie, alcoolisme, équipe de prévention, comité de probation) est recommandée.

¹⁰⁸ Groupe de travail du Conseil national des missions locales « Jeunes en grande difficulté », note d'étape, du 14 janvier 1992.

¹⁰⁹ Ainsi, « *l'organisation de ces jeunes en « bandes organisées » et les manifestations de violence auxquelles l'opinion publique, à juste titre, est particulièrement sensibilisée ne sont que la partie émergée d'une situation qui se traduit aussi très souvent par le repli, le silence et le développement de troubles psychologiques* » (*ibid.*).

¹¹⁰ Voir la composition du groupe de travail dans les annexes de la brochure (Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité, DIIJ, 1992).

La préparation du projet de loi de cohésion sociale en 1995 se fait dans un contexte bien différent et, chose inédite, les jeunes en errance forment un point spécifique de la réflexion. Le CNML présente les données du problème de la manière suivante¹¹¹ : on constate une baisse du nombre de jeunes demandeurs d'emploi (150 000 jeunes sans qualification sont alors inscrits à l'ANPE) mais pour les élus, ce constat doit être interprété à la lumière d'un double phénomène :

- Le développement du phénomène de l'errance pour des jeunes en rupture familiale et sociale dont le nombre est difficile à évaluer (de l'ordre de 100 000 à 150 000 selon eux).
- La situation des quartiers difficiles dans lesquels le taux de chômage est deux fois plus élevé pour les 18-25 ans.

Le véritable changement de perspective concerne donc les jeunes « visibles invisibles » pour lesquels l'instauration d'un véritable réseau d'insertion est nécessaire. Le problème est bien de les faire entrer dans l'institution plutôt que de diversifier l'offre de mesures comme c'était le cas jusqu'à présent. Les élus s'appuient sur les chiffres du CREDOC qui avancent que 50% des 70 000 jeunes sortis sans qualification du système éducatif n'ont jamais eu accès à des structures d'accueil. Leur « période d'errance » peut aller jusqu'à deux ans. Le Conseil national propose alors de profiter de la bonne image de marque des missions locales pour articuler le réseau d'insertion autour d'elles. Pour les jeunes en errance spécifiquement, le Conseil propose la création d'antennes d'accueil d'urgence labellisées pour les jeunes « *qui n'ont pas accès aux structures institutionnelles* ».

De toute évidence, la question des jeunes en grande difficulté devient urgente en 1996, alors que le projet de loi de cohésion sociale est sur le point d'être déposé. Le collectif Alerte, qui réunit des associations de prise en charge des exclus¹¹² produit un document de propositions en prévision de ce projet de loi qui comporte un chapitre « Jeunes ». Le collectif constate l'aggravation de la précarité chez les jeunes qui s'accompagne d'une « *relégation des jeunes les plus en difficulté* ». Ce sont ces jeunes qui échappent aux dispositifs censés les aider non seulement du fait de l'écroulement mais surtout « *par manque de lien entre les structures d'accueil et d'orientation et les jeunes les plus en marge* »¹¹³. Par conséquent, ils demandent le soutien à l'accompagnement associatif (le leur et non celui des missions locales) et aux actions innovantes allant à la rencontre des jeunes « les plus en marge »¹¹⁴.

Le travail sur ce projet de loi est le début d'une collaboration entre la FNARS, principale fédération d'établissements et de structures dans le champ socio-éducatif et la DIJF autour de la question des jeunes en grande difficulté. En 1996, les deux parties signent une convention de partage des compétences dans la mesure où « *la grande précarité dans laquelle se trouvent bon nombre de jeunes nécessite une coordination renforcée entre les services publics et le secteur associatif* »¹¹⁵. Ce rapprochement des compétences poursuit un triple

¹¹¹ Compte-rendu de la réunion du CNML du 7 novembre 1995- *Résumé des propositions et de leur financement sur « les jeunes et la lutte contre l'exclusion »*, 16 octobre 1995.

¹¹² Dont ATD-Quart Monde, la FNARS, le Secours Populaire, le Secours Catholique, Emmaüs, les Restos du Cœur, Familles Rurales, la Fédération Nationale « familles rurales » et l'Armée du Salut pour les plus connues d'entre elles. On notera qu'il n'y a aucune association de jeunes ou même d'encadrement de la jeunesse.

¹¹³ Collectif Alerte, Commission interassociative « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS (1996) : *Pour la participation de tous – Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale*, mars, p. 31.

¹¹⁴ Jeunes en errance mais aussi jeunes en détention.

¹¹⁵ On remarquera que face aux organisations pour exclus, les missions locales sont rangées dans le camp des services publics.

objectif : une meilleure connaissance réciproque des actions, un renforcement des partenariats locaux et le soutien d'initiatives décentralisées. De fait, cette collaboration porte essentiellement sur la mise en commun d'informations, c'est-à-dire sur le quadrillage du territoire¹¹⁶.

L'ouverture du champ de l'insertion des jeunes sur les acteurs du travail social canonique (éducateurs, assistants de service sociaux, animateurs) trouve sa pleine expression par la mise en œuvre du programme « Pré-TRACE », ou « programme TRACE élargi », destinés à atteindre les jeunes en grande difficulté. Cet élargissement devait notamment permettre « *d'intégrer des jeunes qui ne le sont pas [...] parce qu'ils sont en situation de ruptures, sans résidence stable* » en leur offrant un « *accompagnement spécifique* » de six mois avant l'entrée dans le programme TRACE¹¹⁷. Les opérateurs pressentis pour assurer cet accompagnement sont tout naturellement des structures socio-éducatives réputées plus proches de ce type de public (Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS), clubs de prévention notamment) et non les missions locales ou les organismes de formation.

4.3. De la jeunesse à l'adolescence : une vision naturaliste de la jeunesse

Avec la focalisation sur les jeunes en grande difficulté, des explications naturalistes de déviance des jeunes prennent le dessus. Les jeunes en grande difficulté sont moins jeunes (au sens sociologique) qu'adolescents (au sens psychique). Les auteurs du rapport sur les adolescents en difficulté [Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, CGP, 1993] cherchent expressément à se démarquer de la vision économique et objectiviste développée par le CEREQ et le ministère de l'Emploi en commandant des études à divers organismes orientés vers l'action sociale et la justice. Un de ces organismes (Temple, Barker et Sloane) propose une définition « autonome » des jeunes en difficulté, c'est-à-dire construite par les acteurs eux-mêmes : des experts locaux¹¹⁸, des travailleurs sociaux¹¹⁹ et enfin « *des adolescents en difficulté de 13 à 21 ans* »¹²⁰. Ils dégagent ainsi cinq profils d'adolescents en difficulté organisés autour de deux axes : le degré de réactivité par rapport aux difficultés passagère rencontrées et le degré d'insertion. Le postulat est que l'adolescence est en soi une période de difficultés et qu'il n'y a pas d'adolescent qui ne connaisse de troubles au moins passagers. Ces cinq profils (*ibid.*, pp. 73-75) sont donc :

- ✍ Les « jeunes en crise d'adolescence passagère » qui vivent une crise intérieure et qui éprouvent des difficultés relationnelles et familiales. Pour eux « *on se trouve très proche de la crise d'adolescence classique* » car ils ont relativement peu de problèmes d'ordre socio-économique et leur situation a de forte chance d'être passagère du moins s'ils trouvent un interlocuteur.
- ✍ Les « adolescents en révolte » : si les jeunes en crise d'adolescence passagère sont plutôt passifs, les adolescents en révolte manifestent leurs difficultés sous une forme très

¹¹⁶ On évoque notamment des « *contacts relatifs aux jeunes accueillis* », « *des échanges de données institutionnelles (mise en commun de fichiers, accès réciproques à certains dossiers)* ».

¹¹⁷ Circulaire DGEFP – DIJ – DGAS n° 2002-05 du 13 février 2002, non parue au J.O.

¹¹⁸ « *des personnalités locales susceptibles par leur attributions ou leurs relations avec les jeunes de disposer d'une connaissance approfondie sur le plan local des populations adolescentes et de leurs problèmes (élus locaux, enseignants, policiers...)* » (*ibid.*, p. 71).

¹¹⁹ « *les personnels des services de protection de l'enfance et des divers dispositifs d'insertion* » (*ibid.*).

¹²⁰ Bien entendu cette dernière source montre les limites de la définition autonome car comment sélectionner les adolescents en difficulté sinon en posant une définition *a priori*. Les auteurs de l'étude ont eu recours à une méthodologie dite par « boule de neige » en passant dans un premier temps par les professionnels qui leur ont indiqué des contacts avec des jeunes plus difficiles à atteindre.

extériorisée qui peut déboucher sur la délinquance. Ils auraient besoin d’être canalisés dans leur énergie, mais, du fait de leur attitude, ils se trouvent souvent tenus à l’écart des activités associatives par exemple. Ils peuvent donc souffrir d’une désocialisation progressive.

- ✍ Les « jeunes en danger d’exclusion » : le même danger guette les jeunes en danger d’exclusion. Ils sont « *en grande difficulté scolaire ou même entrés dans un processus de désadaptation scolaire* » et peuvent tomber dans le désœuvrement. Cependant, ils sont totalement désarmés face à leurs difficultés et demeurent relativement passifs. « *Le danger qui guette ces adolescents, c’est de s’installer dans une situation de passivité, de ne rien mettre en œuvre pour s’en sortir* ».
- ✍ Les « jeunes en détresse sociale » : ce sont les situations les plus extrêmes, des situations de précarité très importante. D’un point de vue psycho-affectif, ils sont marqués par une grande immaturité. Ils rejoignent les inadaptés sociaux de Rémi Lenoir (voir *supra*).
- ✍ Les « jeunes en voie d’insertion » : ce qui les différencie est leur « désir d’insertion ». Pour les auteurs de l’étude, rien en effet ne les distingueraient des jeunes en danger d’exclusion si ce n’est « *un sentiment d’urgence qui reflète la crainte de se laisser enfermer dans une impasse* », un « *début de passage à l’acte se traduisant par une prise de contact avec des dispositifs d’insertion* », et « *l’acceptation d’une aide extérieure* ».

Le comptage procède par extrapolation d’une enquête locale (dans la région de Lyon) sur la base des données du recensement de 1990 [Tableau 3].

Tableau 3. Les adolescents en difficulté en 1990

Pôle de difficultés	Taux retenus	Soit nombre de jeunes estimés (13-21 ans)	Dont cas les plus graves (jeunes n’ayant pas confiance en eux-mêmes et en l’avenir)
Insérés en crise d’adolescence passagère	62,6%	4 700 000	
En voie d’insertion avec pronostic favorable	12,1%	900 000	
En voie d’insertion avec risque de dégradation	11,3%	850 000	
En révolte	4,8%	360 000	75 000
En danger d’exclusion encore scolarisés	6,3%	470 000	230 000
En danger d’exclusion plus scolarisés ou en détresse sociale	2,9%	220 000	130 000
Total	100%	7 500 000 ¹²¹	445 000

Source : Comité interministériel de l’évaluation des politiques publiques, CGP [1993, p. 85].

Puis, l’étude tente d’évaluer la clientèle potentielle des dispositifs des jeunes 16-25 ans non scolarisés. Parmi ces 800 000 jeunes de 16-25 ans sans emploi et non scolarisés, ils évaluent à :

¹²¹ Ce chiffre correspond au nombre de jeunes de 13 à 21 ans en France au recensement de 1990.

- ✍ 150 à 200 000 jeunes le nombre de jeunes en grande difficulté mais réactifs qui permet d’espérer une amélioration de leur situation ;
- ✍ 300 000 jeunes le nombre de jeune en danger d’exclusion dont la moitié vraisemblablement totalement inconnus des dispositifs¹²² et entre 15 et 25 % dans une situation de marginalisation et de détresse sociale avancée (soit 50 000 à 80 000 jeunes). Pour l’instance d’évaluation, ces jeunes proches de la marginalisation «*se retrouveront vraisemblablement dès l’âge de 25 ans parmi les bénéficiaires du RMI avec des chances très faibles d’être insérés* » (ibid., p. 87). Ils composent dès à présent la clientèle des centres d’hébergement et des centres de désintoxication ainsi que les centres médico-professionnels (IMPRO).

De même, les jeunes errants sont répartis entre ceux qui fuient les institutions et ceux qui recherchent la protection de l’adulte :

« Ce que disait en gros un directeur d'un centre d'accueil, qui accueille les jeunes qui lui sont adressés par la brigade des mineurs parisiens. Il dit : chez les errants, on a deux types de publics. On a un public qui est plutôt dans une problématique d'insuffisance éducative et familiale, et à ce moment-là ils ont un manque de repères, et donc ils cherchent des repères, ils sont plutôt coupés. Ils échappent à l'emprise du corps éducatif mais ils sont plutôt coopérants. Et puis il y en d'autres qui viennent de structures où ils ont subi de la maltraitance familiale, donc ils sont dans un comportement de fuite de leurs parents d'abord, de fuite des adultes ensuite, et de fuite des professionnels. Ce public est beaucoup plus difficile, parce qu'il est un cœur récurrent, il échappe à l'approche éducative. Il dit que c'est à peu près 50/50. On a aussi ce problème là avec ces jeunes : ce sont des jeunes qui bénéficient du placement judiciaire, qui sont pour certains le cœur récurrent, ils ont perdu confiance dans les adultes. C'est vrai qu'on a un certain nombre de structures qui travaillent quand la confiance avec les institutions et des adultes n'est pas complètement cassée. Quant elle est vraiment cassée, on est renvoyé à des réponses classiques qui sont la prévention spécialisée » [Olivier Chazy, chargé de mission DAS].

Cette caractérisation psychologique découle du mode de construction des connaissances propre à l’Action sociale. Le ministère des Affaires sociales fonctionne en étroite symbiose avec les professionnels de terrain. Les DDASS, beaucoup plus que les DDTEFP, sont en contact avec les travailleurs sociaux et plus particulièrement les éducateurs de prévention qui leur fournissent une part importante de leur base d’informations. Elles sont en effet contraintes de travailler dans un cadre très décentralisé depuis la décentralisation de l’action sociale vers les Conseils Généraux (1982). Aux grandes enquêtes statistiques centralisées, la DGAS préfère donc les synthèses de diagnostics territoriaux partagés réalisés par l’ensemble des acteurs locaux et les témoignages de professionnels. Au critère de désaffiliation qui caractérise les populations exclues en général est donc articulée une représentation « naturaliste » de l’individu fortement dominante dans les approches des adolescents. Cette caractérisation est ancrée dans un dispositif de repérage qualitatif, par le proche qui tranche avec les formes de représentation statistique de la population adossées à des formes d’État. La psychologie, le comportement, les attitudes ou la réaction sont des qualités qui se laissent peu appréhender dans des formes industrielles, standardisées. Ces

¹²² Dans le rapport d’évaluation du RMI [Vanlerenberghe, 1992, p. 703], ils sont estimés à 100 000.

catégories sont issues de l’expérience et sont formées pour la pratique. Les travailleurs sociaux sont, beaucoup plus que les acteurs des politiques de l’emploi, formés à la psychologie et à la psychanalyse. Ils imposent donc une nouvelle vision du problème à la fois éthique et thérapeutique.

Conclusion

En France, les droits sociaux des jeunes sont soumis entièrement à l’objectif de cohésion sociale. Toute perspective civique qui considérerait la question des allocations des jeunes en difficulté comme une question sociale est écartée. Les droits qui leur sont accordés sont par nature « actifs » mais, en l’occurrence, il n’y a guère de droits passifs à activer. La seule aide financière qui couvre l’ensemble du territoire est le Fonds d’Aide aux Jeunes qui n’est en aucun cas un droit¹²³. Il s’agit plutôt d’un outil d’encadrement supplémentaire au service du maillage social qui doit se réaliser autour des jeunes. La discrimination dans l’assistance se fait au nom de la recherche d’une forme d’efficacité sociale. Si les jeunes de moins de 25 ans n’ont pas droit au RMI, c’est parce que la société considère que l’effet de l’aide monétaire serait contre-productif du point de vue de l’insertion du jeune dans le tissu des liens sociaux, à la fois du point de vue du lien de filiation, considéré comme un lien de sociabilité, et du lien d’intégration. Aussi le lien de citoyenneté est-il sacrifié au profit de ces deux types de liens, la protection individuelle étant reportée à l’horizon de l’autonomie sociale. Cette convention de citoyenneté est partagée par une majorité d’acteurs mobilisés sur les problèmes des droits sociaux de la jeunesse. Elle donne lieu à la structuration d’un secteur professionnel de l’accompagnement mobilisé sur la gestion de ce dispositif d’insertion complexe et des risques de solutions de continuité dans les parcours qui sont propres à cet âge d’insertion désormais institutionnalisé. Enfin, le jeune errant qui fuit les institutions représente la face cachée de ce système d’assistance-jeunesse car il dévoile les failles dans la prise en charge néo-solidariste.

¹²³ Nous mettons de côté pour l’instant la Bourse d’Accès à l’Emploi qui n’a duré qu’un an (2002) mais dont nous analysons la mise en œuvre dans le dernier chapitre.

Conclusion de la partie 2

Dans cette deuxième partie, nous avons cherché à analyser la place des jeunes dans un système de droits et de mesures étroitement articulé à la question du travail. Il s'agit bien d'un système, c'est-à-dire d'un ensemble interdépendant et dynamique de droits passifs et de mesures actives, l'évolution d'un des deux éléments ayant inévitablement des répercussions sur les contours de l'autre.

Les systèmes d'assistance-jeunesse au Québec et en France connaissent des évolutions fortement synchroniques, liées au déterminant structurel du nombre de jeunes qui se trouvent dépendants des dispositifs. La fin des années quatre-vingt représente un tournant important dans les référents des politiques sociales à l'égard des jeunes à problèmes. Nous résumons les principaux résultats de cette seconde partie dans le tableau ci-après [Tableau 1] qui met en exergue les transformations des systèmes d'assistance-jeunesse et de leurs principes de justification. Ce tableau suffit à démontrer que les systèmes concrets ne sont pas réductibles à un référent ou à un paradigme : non seulement parce qu'à un moment donné de leur histoire ils composent le plus souvent avec plusieurs principes, mais aussi parce que, d'un point de vue diachronique, les systèmes nationaux évoluent quant à leurs principes d'action. Le cas français pose néanmoins, du point de vue de l'effort de stylisation que nous effectuons, des difficultés particulières. En effet, nous avons vu combien l'enchevêtrement des mesures se laisse difficilement ramener à une seule rationalité. Plusieurs logiques se superposent à un moment donné, portées par des acteurs collectifs aux représentations divergentes. Il en découle une forte « opacité éthique ». Lié à cette spécificité institutionnelle, il faut aussi souligner le faible niveau d'explicitation des principes de justification, comparé au système québécois. En effet, puisque les jeunes sont à la marge des systèmes de protection sociale, ils se situent aussi à la marge du fonctionnement démocratique. La gestion « au coup par coup » des mesures est une entrave au processus de délibération, propre à faire émerger les conflits éthiques. Alors qu'au Québec, les réformes du régime d'assistance offrent toujours un moment de débat sur les enjeux éthiques des règles, en France, les transformations par petites touches interdisent bien souvent une participation ouverte au jeu de l'argumentation et un positionnement clair des différents acteurs.

Tableau 1. L'évolution des principes de justice et de justification dans les systèmes d'assistance-jeunesse centraux¹

Systèmes d'assistance-jeunesse	Droits passifs		Mesures actives
Québec	1970-1988 : <i>Discrimination sociale (jeunes de moins de 30 ans)</i> sur principe naturaliste de prévention de l'installation dans une pauvreté déviante	?	1984-1988 : <i>Ciblage relatif (jeunes de moins de 30 ans)</i> sur principe d'égalité de garantie de revenu entre classes d'âge
	1989 : <i>Égalité du barème de base</i> sur principe de non discrimination sociale <i>+ contribution familiale</i> sur principe de responsabilisation familiale	?	1989-1996 : « <i>Déciblage</i> » <i>relatif des jeunes</i> sur principe de maximisation de l'efficacité locale (efficience) ?
			1996 - : <i>OPTIONS + Solidarité jeunesse volontaire (jeunes de moins de 21 ans)</i> <i>+ « Parcours vers l'emploi » obligatoire (jeunes de moins de 24 ans)</i> sur principes d'urgence sociale (prévention pauvreté déviante) et d'équité horizontale intragénérationnelle (entre jeunes bénéficiaires de l'aide sociale et étudiants)
France		?	1981-1989 : <i>Discrimination positive (jeunes sans qualification de moins de 25 ans)</i> sur principe d'égalité équitable des chances scolaires et professionnelles (« donner plus à ceux qui en ont le plus besoin »)
	1988 ; 2002 : <i>Discrimination sociale (jeunes de moins de 25 ans)</i> sur principe d'incitation au travail et d'incitation à la prolongation des études + principe néo-solidariste	?	1989- : <i>Discrimination positive à la marge (jeunes sans qualification)</i> sur principe d'intégration sociale (« donner à chacun selon son besoin du moment »)

À ce tableau, nous ajouterons quelques commentaires.

Tout d'abord, les mesures d'insertion ne prennent sens que dans des «économies générales de la citoyenneté». En France, les mesures d'insertion sont insérées dans une éthique économique et sociale qui met la citoyenneté participative au premier plan. Au Québec, elles sont un élément de la citoyenneté statutaire, prises dans un système de droits et de devoirs. En France, nous nous trouvons dans un modèle intégré d'État social, en cela que les mesures d'insertion visent tout à la fois une transformation des qualités des individus et

¹ Les termes de la relation d'assistance des jeunes sont indiqués en italique et les principes de justification de cette relation d'exception en gras. Les flèches indiquent le sens des évolutions du système.

une redistribution des ressources. Le service public d'insertion est mobilisé dans une logique de *réparation* (en éducation, en formation, en qualification, et finalement en « employabilité ») visant à corriger l'inégalité des chances dans une logique de redistribution en services, puis dans une logique de solidarité sociale. On cherche à corriger des handicaps conçus comme relatifs (au sein d'une génération de sortants du système scolaire) et réversibles. Cependant, à la différence des mécanismes de redistribution ou d'allocation de ressources pure dans lesquels l'État ne joue qu'un rôle d'intermédiaire entre la société et elle-même (entre les plus pauvres et les plus riches, entre les célibataires et les familles nombreuses, *etc.*), les logiques de rattrapage ou d'intégration mettent aussi l'État dans une position de correcteur, producteur d'un bien immatériel ou d'un service dont la *qualité* est sensée garantir l'effectivité de la redistribution. En l'absence de droits sociaux purs pour les moins de 25 ans, les mesures valent autant par leur aspect correctif que par leur aspect redistributif. L'ordre d'employabilité intragénérationnelle (du plus employable vers le moins employable) fonde l'ordre de *justice sociale* (égalité réelle). La dimension active de la mesure, sa capacité à résoudre les problèmes n'est jamais complètement détachée de la dimension morale et politique, contrairement au Québec où les mesures de développement de l'employabilité ont pu perdre de leur enjeu distributif du fait de l'égalité conquise dans le droit à une garantie de revenu. En France, les catégories « techniques », du fait du caractère fortement imbriqué des logiques distributives et des logiques actives, ne peuvent réellement s'émanciper des catégories du débat social. L'écramage est un problème de justice et un enjeu politique avant d'être une erreur gestionnaire dans l'allocation des ressources. De son côté, le régime d'assistance québécois entre dans un modèle clivé dès 1988. Dès lors, les mesures d'insertion représentent des contreparties ou des compléments de la prestation monétaire laquelle focalisent les controverses éthiques ; mais la question de leur efficacité, et notamment de leur impact sur les individus, n'a pas d'incidence sur l'évaluation du caractère juste ou injuste du système d'assistance. L'impact des mesures rend compte du seul aspect correctif sans mettre en cause l'aspect redistributif du système.

Ce point montre bien, et cela constitue notre deuxième commentaire, que la dichotomie entre droits passifs (garantie de revenu) et mesures actives est quelque peu artificielle au regard des systèmes d'assistance-jeunesse québécois et français, sinon à définir dans des termes très restrictifs la notion de « passivité » ou d' « activité ». En effet le caractère actif ou passif d'une ressource relève avant tout de systèmes d'interprétation de leurs effets ou de leur ineffectivité. Ainsi des droits dits passifs peuvent être lus et analysés à l'aune de leurs effets sur le bien-être des personnes ou du fonctionnement de la société, alors que des mesures actives peuvent être considérées dans leur dimension redistributive ou assistancielle.

En France par exemple, les droits pour les jeunes sont d'emblée « actifs » non pas au sens où la société cherche à leur adjoindre des contreparties mais au sens où ils sont considérés à la lumière de leurs « principes actifs », de leur capacité à augmenter les chances des individus à participer à la coopération sociale, donc à travailler. C'est la puissance même de la grille de lecture néo-solidariste que de renverser le « sens du droit » et, du même coup, son contenu. De même, les rémunérations forfaitaires intègrent les effets possibles sur le comportement des jeunes en termes de désincitation à la prolongation des études. Le droit au revenu minimum d'assistance, sur principe de besoin, est dénié au motif de sa nocivité sociale en termes de lien social primaire. Mais à l'inverse, des mesures repérées comme actives dans les comparaisons internationales des politiques de l'emploi sont inscrites dans un système de droits : droit à la qualification et droit à l'emploi essentiellement. Ces « droits actifs » ont d'abord une visée émancipatrice (comme le droit à la qualification des premières années du gouvernement socialiste), puis simplement intégratrice. Ce sont alors des droits-créances

médiateurs, instrumentalisés au service de la production ou de la protection des liens sociaux. Les services publics d'intermédiation sur les différents marchés (emploi, logement) sont tout particulièrement sollicités dans l'accès à ces droits.

Au Québec, l'éthique conséquentialiste en droit fait précisément irruption dans le débat sur l'accès des jeunes à l'aide sociale au milieu des années 1995 : le gouvernement met en scène les effets néfastes du droit à une garantie de revenu sur le bien-être des individus. Le référent de la prévention qui gouverne l'accès des jeunes à des mesures passives permet aussi de justifier des sanctions financières dans l'exercice des droits passifs. À l'inverse, on peut souligner qu'entre 1984 et 1989, les mesures actives de développement de l'employabilité sont utilisées dans leur dimension redistributive pour permettre une égalité de revenu entre jeunes et adultes bénéficiaires de l'aide sociale.

Une troisième remarque concerne le thème de la familialisation de la protection sociale. Là aussi, ce fait social et politique consistant à reporter sur la famille la charge des dommages liés à la crise économique, ne prend pas le même sens au Québec et en France. Certes, du point de vue de la réalité objective, on assiste à un désengagement de l'État protecteur au profit d'une mobilisation de la famille dans les deux cas nationaux. Néanmoins, les principes de justification et l'économie normative qui sous-tendent ces décisions sont radicalement différentes. Au Québec, il s'agit véritablement d'une responsabilisation de la famille, en application stricte de la logique de responsabilité qui se trouve au fondement du code civil napoléonien. Ce paradigme libéral explique aussi que le droit est au plus près des situations concrètes d'autonomie. À l'inverse, en France, le droit est instrumentalisé au sein d'une politique plus globale d'affiliation sociale et familiale. Au lieu de présenter solidarité nationale et solidarité familiale comme des alternatives, la rhétorique républicaine les présentent comme cumulatives. Le bel effet de levier qui lie solidarité nationale active et solidarité familiale passive (financière) pourrait se retourner en coup de massue si la solidarité nationale se faisait passive. C'est donc dans un paradigme néo-solidariste que la familialisation de la protection prend tout son sens.

Enfin, l'analyse de l'évolution des ciblage et des droits des jeunes montre combien les principes de justice sont imbriqués dans des techniques de gestion des populations. La mise en forme statistique, la maîtrise d'outils d'évaluation font évoluer les conceptions de la juste distribution des droits et des services ou du moins sont-ils le support cognitif à la transformation des équilibres distributifs. Les outils longitudinaux sont particulièrement stratégiques dans ces évolutions. Au Québec, ils alimentent le référent préventif de l'exclusion déviante. En France, ils construisent au fil du temps une norme d'insertion et par contrecoup des « anormaux » de la phase transitionnelle. Les cibles se déplacent ainsi au gré des perspectives qu'offrent les instruments de représentation de la réalité. C'est ainsi que nous mettons en lumière le rôle du temps dans l'éthique économique et sociale. L'introduction de la variable du temps peut venir totalement modifier un modèle distributif.

Ces outils, qui sont autant d'investissements de forme chargés de sens, soutiennent les conventions des « jeunes à problèmes » comme nous le montrons dans la troisième partie. Car si nous avons montré que, par des voies différentes, les États-providence québécois et français tendaient à faire de l'intervention sur les jeunes une priorité, il nous faut maintenant comprendre les modèles d'intervention qui sous-tendent cette action.

PARTIE 3

LES PROBLEMES DES JEUNES A PROBLEMES ENTRE PREVENTION DE L'EXCLUSION PAR LE DECROCHAGE ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION PAR LES HANDICAPS

L'État social bâti sur la notion de risque individuel conduit irrémédiablement à la désignation d'individus anormaux (Ewald, 1996), c'est-à-dire d'individus qui apparaissent comme surexposés au risque, au danger. Les jeunes à problèmes sont à l'intersection d'une double exclusion : scolaire et sociale. Sortants sans diplôme ou sans qualification, les jeunes à problèmes que l'on retrouve « assistés sociaux » au Québec et « en difficulté » en France, sont l'objet de prises en charge spécifiques dans les deux sphères de l'action sociale : l'éducation et l'insertion professionnelle.

Pour *décider* d'agir, il n'est pas besoin de rechercher les causes de cette surexposition : la détermination statistique des facteurs de risque suffit à cibler la population qui va bénéficier de l'action. Pour *agir* en revanche, c'est-à-dire pour intervenir avec une certaine espérance d'efficacité, les acteurs publics doivent construire un schéma explicatif de la surexposition au risque. La détermination des moyens de la prévention ou de lutte contre l'exclusion mobilise des hypothèses causales sur la distribution du risque dans la population : pourquoi cette sous-population est-elle statistiquement surexposée au risque du chômage ou de pauvreté ? L'État social actif doit, pour être efficace, construire un modèle d'« inférence » permettant de passer de la corrélation statistique au lien de causalité. Cette opération est sociale : elle fait appel à des modes d'interprétation du monde social plus ou moins figés dans des systèmes de recueil d'informations, des institutions, des corps professionnels et leur agencement.

L'action publique implique une intervention et par conséquent des représentations des problèmes qui sont aux sources de l'exclusion de certains individus. Nous appuyant sur cette analyse des types d'action publique, nous distinguons deux pôles explicatifs de l'exclusion, celui du *décrochage* et celui du *handicap*, qui intègrent chacun des conceptions différentes de la jeunesse ainsi que des manières d'agir et de traiter les problèmes d'emploi. Chacun de ces pôles de l'exclusion s'inscrit dans des conceptions de l'intégration sociale issues, pour l'une du paradigme de la spécialisation ancré dans la pensée utilitariste, et pour l'autre de la pensée fonctionnaliste qui caractérise le paradigme de la solidarité. La prévention de l'exclusion déviante d'un côté, et la lutte contre l'exclusion sociale de l'autre, reposent sur des représentations implicites des comportements déterminant la situation des individus dans l'espace scolaire et l'espace du marché du travail, qui sont des conventions. Nous repérons les deux modèles à travers un certain nombre de traits stylisés.

Tout d'abord, chaque modèle s'appuie sur des représentations différentes de l'*anormalité*. Dans le modèle du **décrochage**, le risque éducatif et le risque d'exclusion sociale sont à rapporter à un même comportement individuel. L'*anormal décrocheur* est qualifié par son *comportement à risque*. La situation d'anormalité, repérable statistiquement par un écart à la moyenne, est requalifiée en comportement déviant de la part de l'individu. De la situation, on remonte conceptuellement à la décision de l'individu. Cette dernière est le

produit des préférences individuelles. Cette déviance n'est pas forcément criminalisée, en ce sens qu'elle n'est pas entachée d'un jugement moral. On conçoit que ce comportement soit lui-même « mis en risque » d'une certaine manière, c'est-à-dire dépersonnalisé. Simplement, on considère que l'individu adopte un comportement à risque en faisant des choix qui sont dangereux. S'il est en danger, et s'il met en danger la société, c'est qu'il s'est mis en danger de manière intentionnelle ou non. Le sujet anormal est donc ici un *sujet agissant concentrant des préférences*. Dans le modèle du **handicap**, la surexposition au risque d'exclusion est le résultat du manque de capacités ou de talents socialement reconnus. L'*anormal handicapé* est repéré par rapport à certains *attributs* ou caractéristiques qui le mettent dans l'incapacité historique (à un moment de l'histoire de la société) de participer à la société. L'individu est un ensemble de signaux pris dans un rapport relationnel au monde. L'individu est un *objet* formé d'aptitudes ou d'inaptitudes sanctionnées comme telles par la société.

La seconde différence concerne le monde social dans lequel évoluent les individus. Dans le modèle du **décrochage**, c'est un monde fait d'*opportunités* à saisir ou à consommer. L'éducation ou le travail sont des biens mis à disposition des individus pour qu'ils s'accomplissent. L'individu idéal par rapport auquel s'organise ce monde social est le consommateur libre et éclairé qui choisit selon ses préférences : préférer telle matière ou option à telle autre, travailler ou vivre des aides, poursuivre ses études ou ne pas les poursuivre. Dans le modèle du **handicap**, on est au contraire dans un monde d'*épreuves de jugement*. C'est un monde hiérarchisé, la distribution des individus dans ce monde hiérarchisé s'opérant sur le monde de la *compétition*. L'exclu est d'abord le dernier au classement. Lorsque le bien public à distribuer se fait rare, il est exclu. Le niveau se transforme en barrière, pour reprendre la célèbre formule d'Edmond Goblot (1967 [1925]).

Enfin, le modèle du décrochage et le modèle du handicap placent l'enjeu de l'éradication de l'anormalité à des niveaux différents. Du côté du **décrochage**, l'État pratique une politique de *dissuasion* afin de prévenir le comportement à risque. Il s'agit alors d'éclairer l'individu par une politique d'information et d'éducation aux choix. L'objectif est de changer soit les valeurs qui fondent les préférences, soit la perception des individus afin qu'ils aient une représentation plus juste des conséquences de leurs choix sur leur niveau de bien-être. En rétablissant la rationalité des individus, on espère les ramener dans le droit chemin. Dans le modèle du **handicap**, l'État, plus volontariste, doit aider à la construction de la *qualité* des individus par un travail de réparation. L'État est placé soit en position d'investisseur qui, pour réaliser l'intégration sociale, doit construire l'employabilité des personnes fragilisées dans la compétition, soit comme intégrateur de dernier recours en distribuant des positions, à savoir des emplois.

Ces deux régimes polaires d'action, faut-il le préciser, sont des idéaux-types tout comme le sont nos paradigmes socio-politiques de l'exclusion dans lesquels ils s'incrinent. La présentation des politiques scolaires et post-scolaires de lutte contre les problèmes des jeunes à problèmes au Québec et en France montre qu'aucun des deux pays ne peut se réduire à un seul pôle. Néanmoins, le Québec emprunte largement au modèle du décrochage (chapitre 9). Les politiques de prévention du décrochage scolaire se poursuivent dans le régime d'assistance par des politiques de raccrochage social fondées sur l'information et la sensibilisation aux risques. Les politiques scolaires et post-scolaires françaises focalisent leur effort essentiellement sur le rattrapage des talents (chapitre 10) : le monde de l'École se concentre sur la lutte contre l'échec scolaire alors que les politiques d'insertion tentent de restaurer les qualités des individus valorisables sur le marché du travail. Au fil du temps toutefois, la définition de ces talents socialement valorisables, à savoir la « convention de compétence » (Eymard-Duvernay, Marchal, *op. cit.*), fait problème. La convention de qualification, dominante jusqu'à la fin des années quatre-vingt, est concurrencée par d'autres conventions de compétence qui ne peuvent être activées à distance et nécessitent la mise en place de dispositifs de justice et de jugement locaux.

CHAPITRE 9 : LES DECROCHAGES ET LEURS POLITIQUES AU QUEBEC

Dans ce chapitre, nous traitons des politiques de prévention de l'exclusion des jeunes à problèmes au Québec. Si notre analyse vise plus précisément les politiques à l'égard des jeunes assistés sociaux, il nous a semblé important, tant les deux secteurs sont liés, de prendre en compte les politiques de lutte contre l'exclusion scolaire. D'autant plus que le ministère de la Sécurité du revenu en appelle de plus en plus à une collaboration entre les services de l'éducation et l'administration de l'assistance-emploi. On voit surgir alors une représentation commune de l'exclusion dans les deux domaines, celui de l'éducation et celui de l'assistance. L'action publique construit, autant qu'elle s'en nourrit, une figure de l'individu rationnel ou plutôt qui devrait être amené, avec l'aide de l'État, à le devenir.

Le décrochage scolaire est une construction sociale déjà ancienne du système scolaire québécois. Il avance une version pathologisante de l'élève rationnel autour de laquelle est organisé l'ensemble de la formation initiale. Dans cette perspective, l'État a un rôle de commissaire-priseur, garant de la transparence des informations sur les coûts et les avantages de chaque orientation scolaire ou professionnelle. Le décrocheur est une figure de l'individu agissant, dont le comportement d'abandon de l'école se révèle être risqué dans une situation de dégradation de l'emploi. Vis-à-vis de ce décrocheur, deux hypothèses principales se dégagent : soit il est insuffisamment informé des coûts individuels et sociaux entraînés par son acte, auquel cas il faut lancer des campagnes préventives de sensibilisation, soit ses préférences sont « morbides » ce qui nécessite un redressement des valeurs.

Les politiques de prévention de l'assistance développent le même argumentaire qui visent à considérer l'individu comme un acteur rationnel déviant qui ne sait pas où est son bien. L'État, sans frontalement revenir sur le droit universel à l'assistance, tente plutôt de dissuader les jeunes d'y avoir recours, les engageant à beaucoup de prudence et de prévoyance, ces vertus libérales par excellence.

1. L'exclusion scolaire comme déviance : le risque de décrochage

La figure du décrocheur scolaire, comme envers déviant de l'individu rationnel utilitariste, est indissociable du système scolaire québécois dont la démocratisation s'est opérée en recherchant une diversification des options. L'orientation et l'information sont les instruments de régulation du système, propres à assurer justice et efficacité. Les outils de mesure de l'insertion des diplômés sont utilisés à cette fin de transparence des marchés scolaire et professionnel. Dans cette représentation du monde scolaire, le décrochage est analysé comme un comportement à risque qui se distingue analytiquement de l'échec scolaire.

1.1. Démocratisation et diversification du système éducatif

La démocratisation du système éducatif québécois amorcée dans les années soixante a été calquée sur le modèle anglais au moyen, entre autres, d'une diversification des choix d'options à l'intérieur de l'école secondaire unique.

1.1.1. La Révolution tranquille et la massification scolaire

L'école est au cœur de la Révolution tranquille de la fin des années soixante. Dans l'entreprise de modernisation du Québec, l'éducation occupe bien entendu une place essentielle. De plus, c'est un secteur à haute valeur symbolique dans le mouvement d'émancipation nationale. L'État québécois va donc centraliser un bon nombre de fonctions auparavant détenues par les gouvernements locaux (municipalités et conseils scolaires) afin d'unifier et d'homogénéiser le système scolaire. À la fin des années 1950, le Québec accuse en effet un retard scolaire, notamment par rapport aux autres Provinces du Canada, qui touche plus spécifiquement la communauté francophone. Ce constat, associé au retard économique et social, motive une étatisation de l'éducation. La commission Parent (1962-1966), chargée de poser les bases d'un système éducatif national recommande la création d'un ministère de l'Éducation qui est installé en 1964.

Le référent de la démocratisation par l'égalité de traitement domine l'ensemble de ces réformes scolaires dans les années soixante, depuis la gratuité et l'extension de l'obligation scolaire (jusqu'à l'âge de 15 ans) jusqu'à la création des CEGEP (Collèges d'Enseignement Général et Professionnel) en passant par l'assouplissement du système pour faciliter et mieux accompagner les choix d'orientation professionnelle, et le rassemblement des formations professionnelles et générales au niveau secondaire dans les polyvalentes. Les CEGEP, en concurrençant les collèges classiques tenus par les autorités catholiques, participent de cette phase d'unification du système scolaire, censée assurer l'égalité des chances par l'égalité de traitement. La commission Parent insiste sur la nécessité de réunir les élèves en formation professionnelle et ceux de formation générale au niveau secondaire et post-secondaire. Les programmes et la formation des enseignants sont nationalisés mais les communautés scolaires gardent une grande autonomie à travers le maintien des commissions scolaires, sorte d'exécutifs locaux élus au suffrage universel, compétents pour lever un impôt scolaire¹.

Ces mesures ont permis un réel rattrapage de la société québécoise, condensant en une dizaine d'années des évolutions qui, en France, avaient demandé plusieurs décennies : dès 1965, 75% de la classe d'âge 14-17 ans fréquente l'école. Ce rattrapage concerne au premier abord les filles dont le poids dans la population étudiante augmente très fortement entre 1960 et 1970 (de 14% à 45%) (Linteau, Durocher, Robert, Ricard, 1989, p. 201).

1.1.2. La démocratisation par la diversification : la création d'un univers de choix

Cette refonte du système scolaire intervient alors que le courant de l'éducation permanente et de l'éducation populaire développe son assise. Ce courant encourage la mise en place d'un système à options considéré à la fois comme plus rationnel et plus juste car permettant un épanouissement de l'individu dans un environnement scolaire déhiérarchisé.

Il faut donc ajouter à cette révolution quantitative et de nature à massifier le système scolaire, l'élaboration d'un schéma de gestion de la diversité scolaire sensiblement différent de ce que la France a connu sur cette même période. La Commission Parent propose en effet de modifier le fonctionnement allocatif des élèves dans le système scolaire sur la base du principe de promotion de l'individu, refusant par la même toute forme de hiérarchisation à l'intérieur du tronc commun du secondaire et même au-delà. La vision qui prévaut est celle d'un système de spécialisation sur la base des talents et des aspirations. Cette proposition représente une rupture avec le modèle dominant au sein de l'école québécoise francophone

¹Ces commissions scolaires sont chargées notamment du recrutement des enseignants et des personnels péri-scolaires.

catholique organisée sur le modèle français. Au début des années soixante, le gouvernement opte donc pour l'adoption du modèle anglophone de la *comprehensive school* fondé sur une promotion par cours et non par classe, ainsi qu'une forte diversification dans le choix des options. Seuls les cours fondamentaux (langue première, langue seconde et mathématiques) devaient être obligatoires, faisant l'objet d'un examen final à la fin du cycle secondaire². Les cours à options devaient représenter le reste des crédits³. Pour les auteurs du rapport, ce système à l'avantage d'éliminer « *le cloisonnement, la ségrégation et la surenchère qui existe actuellement entre les établissements et les sections* » [Commission royale d'enquête sur l'enseignement, 1964]. Ainsi est-ce pour éviter la hiérarchisation des filières et des enseignements que les réformateurs ont en quelque sorte décidé de « brouiller les pistes » de la sélection⁴.

L'autre point important de la réforme est de passer d'un système de promotion par classe, qui veut que l'élève soit évalué en globalité et redouble l'ensemble des cours d'un cycle, à un système de promotion par cours. L'élève peut alors progresser dans certains cours et en redoubler d'autres ou bien même en échouer certains sans les retenter obligatoirement. De ce fait, l'échec scolaire indiqué par les mauvais résultats scolaires est en quelque sorte dilué dans le temps. Il n'est pas sanctionné par le redoublement total, couperet qui sépare l'élève de sa « classe ». L'objectif est alors de soumettre le tronc commun des études prolongées⁵ à la seule logique des affinités et des talents individuels de manière à « *permettre à chacun de poursuivre ses études dans le domaine qui répond le mieux à ses aptitudes, à ses goûts et ses intérêts, jusqu'au niveau le plus avancé qu'il lui est possible d'atteindre et de bénéficier ainsi de tout ce qui peut contribuer à son plein épanouissement* » (*ibid.*).

Cette organisation des études suppose un haut degré de réversibilité : selon les recommandations du rapport Parent, l'élève qui choisit par exemple une spécialisation de métier (une formation professionnelle du secondaire) connaît une spécialisation progressive grâce aux cours-options dispensés dans un établissement unique, son enseignement technique passant de 20% des cours en 9^{me} année à 60% en 11^{me} année, c'est-à-dire au terme de sa formation.

On assiste ainsi à la formation d'une représentation d'un monde scolaire organisé sur le modèle du libre-marché, offrant un éventail le plus large possible d'opportunités pour satisfaire les goûts, les désirs de tous et leur permettre ainsi de réussir. L'éducation des adultes participe de ce modèle : présentée comme un moyen de donner une nouvelle chance aux

²En fait, le tronc commun est aujourd'hui relativement étoffé par rapport au projet d'origine : les sciences humaines ainsi que les cours de formation personnelle relèvent du tronc commun et la diversification des filières se fait véritablement à partir du secondaire 4 et du secondaire 5. Le lecteur trouvera en annexe des schémas des systèmes scolaires québécois et français.

³Aujourd'hui, le diplôme d'études secondaires est délivré pour un total de 54 unités de quatrième et de cinquième secondaire dont au moins 22 unités obligatoires de secondaire 4 ou 5. Ce qui signifie que les options représentent 60% du diplôme.

⁴Il serait plus juste de parler de mythe car aujourd'hui des filières d'élite cachées sont montrées du doigt (CSE, 1997). Les observateurs du système scolaire québécois reconnaissent qu'un cursus à options scientifiques ouvre plus de portes au collégial et dans le supérieur que toute autre dominante. L'enseignement secondaire organise notamment des cours de mathématiques et de physique/chimie « enrichis », qui permettent ensuite d'être accepté dans la filière sciences de la nature contingentée au CEGEP. Ces cours sont des cours à option qu'il faut avoir commencé relativement tôt dans le cursus (secondaire 4 voire secondaire 3). Plus tard, à l'Université, la même sélection se répète : les filières les plus demandées et qui sont contingentées, comme les sciences de l'ingénieur ou médecine, demandent un niveau élevé en sciences. Il y a donc bien une « voie royale » même si ce sujet est relativement peu abordé dans la littérature administrative.

⁵Le premier diplôme, diplôme d'études secondaires (DES), s'obtient au bout de cinq années de secondaire et six ans de primaire soit après onze ans de formation. Il est donc d'un « niveau » équivalent à la classe de première française.

générations qui n'auront pas profité de la démocratisation du système scolaire québécois, elle est au service de l'individu et peut-être facilement mobilisable sur une base personnelle.

1.2. L'orientation et l'information : les clés de la gestion de la diversité scolaire

Dans une école qui présente une grande diversité d'enseignements, ou du moins qui s'affiche comme telle, l'orientation et l'information sont au centre du système de régulation. Au Québec, ces deux fonctions ont été particulièrement développées pour permettre une gestion à la fois juste et efficace de l'hétérogénéité scolaire.

1.2.1. Un dispositif de rationalisation des choix

La volonté de développer l'orientation et l'information est au cœur du projet de réforme de la Commission Parent. Sur la base d'un schéma planificateur, l'objectif est alors de rationaliser les décisions scolaires. Pour ce faire, une structure bicéphale, comprenant d'un côté des cours d'information scolaire et professionnelle obligatoire, et de l'autre des services d'orientation sur une base volontaire est mise en place avec des corps professionnels correspondants. On peut donc dire que les acteurs centraux du système scolaire outillent en même temps qu'ils le construisent, le modèle de l'acteur rationnel. L'évolution de l'outil de suivi de l'insertion des sortants depuis sa création participe ainsi de l'emprise progressive de la convention utilitariste dans le champ scolaire.

Rationaliser les décisions scolaires

Tout comme dans le Plan Langevin-Wallon élaboré en France entre 1946 et 1947, c'est la notion d'aptitude qui, dans le rapport Parent permet de résoudre temporairement le conflit de principe entre l'égalité civique (égalité d'accès à une formation de base) et la nécessité d'aboutir à une division du travail efficace. La différence par rapport au Plan Langevin-Wallon et ses suites se joue à deux niveaux : tout d'abord, bien plus que le plan Langevin-Wallon, le rapport Parent met l'épanouissement de l'individu au centre du projet éducatif. Dans le modèle français, l'intérêt individuel rencontre certes l'intérêt général en vertu d'une valorisation des aptitudes, mais il est tout de même second. Ceci explique sans doute que, dans le Plan Langevin-Wallon, « *l'articulation entre l'égalité et l'efficacité d'une part et le bonheur de l'autre est peu explicite* » (Derouet, 1992, p. 149). De plus le principe d'égalité n'est réalisé à travers la notion d'aptitude que si on reconnaît l'équivalence des aptitudes entre elles (*ibid.*), c'est-à-dire la déhiérarchisation des spécialités. C'est donc « *grâce à la démocratisation de la société que les inégalités scolaires deviendront de simples différences* » (*ibid.*). Dans le Plan comme dans le rapport Parent, la justice scolaire s'appuie sur une vision déhiérarchisée de la société, organisée non pas autour des catégories sociales mais autour des métiers. On le sait, cette vision fera long feu aussi bien en France qu'au Québec. Cependant, alors que la France, dans son effort de planification a renforcé la hiérarchie sociale, le référentiel marchand a rempli au Québec la fonction de déhiérarchisation dans les représentations de la justice scolaire. C'est le marché, par le jeu de l'offre et de la demande, qui réaliserait l'égalité de statut entre les aptitudes et qui permettrait ainsi la stabilisation d'un dispositif de justice scolaire articulant les désirs, les goûts des enfants (l'école est chargée alors de réaliser le plein développement de l'individu), autrement dit leurs préférences, et le référentiel de marché.

L'accent est mis sur le service d'orientation comme dispositif d'ajustement entre les nécessités prévisionnelles de l'économie à construire et les aspirations des individus. Dans une vision très positiviste, il permet de réaliser l'adéquation entre les aspirations et la structure

des emplois. La commission Parent accorde à ce thème un chapitre dans lequel elle affirme : « *le service d'orientation constituera la pierre d'angle du système d'éducation que nous avons proposé* » (ibid., p. 263). En effet, la réforme du système scolaire introduit une multiplication des choix, surtout dans les dernières années du secondaire. Les options n'étant pas hiérarchisées entre elles, cette ouverture des possibles appelle une forme de rationalisation des décisions, pour éviter les « *erreurs d'aiguillage* » (ibid.). Les cours à options et l'orientation se soutiennent mutuellement : les options servent de révélateur des intérêts des élèves et l'orientation permet de guider l'enfant dans ses choix à l'aide d'outils performants s'inspirant « *des recherches les plus récentes* » (ibid., p. 265). Ainsi, ce système d'information et d'orientation ne répond pas uniquement au principe de développement personnel de l'étudiant ; il est aussi scolairement et économiquement efficace. En effet :

« *Son choix ne devra pas être fait seulement d'après ses goûts mais encore selon ses aptitudes et ses chances de succès dans la matière choisie. C'est pour que chaque élève puisse prendre ses décisions de manière rationnelle et en connaissance de cause qu'il devra compter sur un service efficace d'orientation scolaire* » (ibid., p. 268).

Le système éducatif lui-même construit un individu « rationnel », organisant ses moyens par rapport à des fins. Son bien-être dépend de sa réussite et celle-ci est le résultat d'une bonne adéquation des spécialités à ses aptitudes et à ses goûts. Les chances de succès dans chaque matière sont intégrées dans une structure coûts/avantages qui permet de faire des choix. Cette convention suppose une liberté de choix totale : il ne peut y avoir une limitation de l'offre. Aussi, comme le soulignent deux observateurs de l'administration française en voyage au Québec : « *le principe du libre choix de la spécialité professionnelle paraît être intangible. Le choix de l'élève prévaut toujours. Contrairement à la situation en France, le problème de l'accueil ne paraît pas préoccupant* » (Begarra, 1984, p. 166). C'est un monde scolaire sans rareté et dans lequel les spécialités ne doivent pas être hiérarchisées, sous peine de fausser le principe de libre-choix. Dans ce « quasi-marché » scolaire, l'évolution et la trajectoire dans le système scolaire ne dépendent que de l'élève, de ses choix de réussite et de l'effort qu'il fournit.

La régulation repose sur de bonnes anticipations relatives aux chances de réussite qui sont aussi des signes d'épanouissement. Pour atteindre une forme d'optimalité dans le système scolaire qui satisfasse l'ensemble des individus, il faut assurer la transparence, et de l'offre éducative et de ses débouchés. En effet, les individus ont besoin d'avoir une certaine visibilité pour pouvoir faire des choix qui soient les plus rationnels possibles. Le développement des orienteurs et des professionnels de l'information scolaire et professionnelle répond à cette nécessité.

Orienteurs et informateurs

À partir des années soixante, on assiste au développement de la profession de conseillers en orientation scolaire et professionnelle, développement appuyé par une forte légitimation de leur fonction au sein de l'appareil éducatif. Ils sont placés au centre d'une régulation par la demande (plutôt que par l'offre comme en France). M'hamed Mellouki et Mario Beauchemin donnent quelques chiffres attestant de cette formidable expansion : entre 1965 et 1968, le nombre de conseillers en orientation augmente de 134,5% au Québec passant de 200 à 469. Puis le nombre de conseillers atteint 840 en 1973 ; en 1979 il est de 1384, dont 80% travaillent dans les écoles (1994, p. 469). Une corporation professionnelle des conseillers d'orientation du Québec est créée en 1963.

L'Information Scolaire Et Professionnelle (ISEP) vient compléter le système de régulation. On assiste ainsi, au Québec, à l'institutionnalisation de l'information scolaire et professionnelle comme discipline pleine et entière, créditée d'heures de cours dans le secondaire. Une formation spécifique à l'université débouche sur la constitution d'un corps de professeurs. Les conseillers et les professeurs d'information scolaire et professionnelle assument des fonctions différentes : d'un côté, le conseil à la personne, à caractère plus psychologique, est assuré par des conseillers d'orientation assermentés, de l'autre, l'information sur les différents cours et filières post-secondaires ainsi que sur le marché du travail est dévolue aux professeurs d'ISEP. Ils n'exercent pas non plus dans les mêmes conditions institutionnelles : les conseillers d'orientation font partie des services auxiliaires au public, alors que les cours d'information scolaire et professionnelle ont été intégrés dans le curriculum. Il y a aujourd'hui autour de 2500 professionnels d'ISEP⁶ et plus de 2200 conseillers d'orientation⁷. Cette autonomisation rentre dans le cadre de l'institutionnalisation du référentiel de l'individu rationnel comme figure centrale de l'élève.

Ces professionnels de l'information et de l'orientation incarnent l'État commissaire-priseur dans une démocratie informative. L'État doit donner les outils de compréhension de soi et du monde pour permettre à l'individu d'y voir plus clair. Il se doit moins d'investir que de renseigner le plus exactement possible les individus sur les différentes possibilités qui sont à leur disposition. Les professionnels de l'orientation agissent plutôt sur la révélation des goûts et des aptitudes et les professionnels de l'information sur les espérances de gains pour les différentes spécialités.

L'État se doit d'assurer la transparence des marchés scolaire et professionnel⁸. L'outil de mesure de l'insertion des diplômés est peu à peu modelé dans cette perspective.

1.2.2. La Relance : le soutien à la convention utilitariste

Les conseillers d'orientation et les professeurs d'ISEP mettent à la disposition des individus des outils de prévision qui permettent de réduire l'incertitude quant au rendement scolaire de telle ou telle spécialité. La « Relance »⁹ est une enquête d'insertion du ministère de l'Éducation du Québec. Sa mise en forme autant que son usage ont dévié au cours du temps : d'abord outil d'aide à la décision et à la régulation institutionnelle, elle est devenue essentiellement un outil d'information à l'usage des utilisateurs du système scolaire et de leurs conseillers.

⁶Source : Association Québécoise de l'Information Scolaire et Professionnelle (AQISEP), 2004. site : www.griecs.qc.ca/aqisep consulté le 7 mars 2004. Tous n'œuvrent pas dans les établissements scolaires.

⁷Source : OCCOPPQ (Ordre des conseillers et des conseillères d'orientation et des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec). Site : www.orientation.qc.ca, consulté le 29 janvier 2003. À titre de comparaison, le ministère de l'Éducation en France décompte environ 4500 COP (Conseillers d'Orientation Psychologues) dans les Centres d'Information et d'Orientation pour une population scolaire nettement plus importante : 891 067 élèves dans l'enseignement secondaire et l'enseignement collégial québécois contre 4 856 000 collégiens et lycéens en France (pour 2002). Sources : MEQ, *Principales statistiques de l'éducation en 2001-2002* ; MJENR-Direction de l'évaluation et de la prospective, *L'éducation nationale en chiffres*, édition 2002-2003.

⁸Même s'il est souligné qu'« au fur et à mesure que l'on progresse dans le système éducatif [...] le Conseil estime que chacun et chacune doit aussi assumer une part de responsabilité pour aller chercher l'information nécessaire là où elle peut se trouver » (*ibid.* p. 62).

⁹Nous emploierons le terme au singulier ou au pluriel, selon que nous désignons l'appareil statistique dans son ensemble ou les études particulières qui portent sur les différents secteurs ou problématiques de l'enseignement.

De l'outil de prévision à l'outil d'orientation

Au lendemain de l'élection du Parti libéral, ce dernier caressait le rêve d'une planification à la française capable de prévoir à long terme les besoins de l'économie à l'aide d'un État dirigiste. Le gouvernement crée alors un Conseil d'orientation économique composé d'une poignée d'économistes chargés de conseiller le gouvernement sur les questions économiques. On le somme aussi d'élaborer un plan de développement économique du Québec¹⁰. Si la volonté de planification générale de l'économie québécoise fait long feu, il demeure que la planification de la main d'œuvre pour alimenter la modernisation du Québec dans les secteurs clés de son économie est un objectif essentiel au début des années soixante-dix.

En 1970, soit six ans après la publication du rapport Parent, un groupe «Éducation et Emploi» formé en majorité d'administrateurs des différents ordres de l'enseignement décide de mettre en place un outil statistique d'observation de la production du système scolaire avec une visée planificatrice : la «Relance». Pour le groupe, il s'agit en effet de *«s'assurer que le système d'éducation du Québec contribue à répondre aux besoins actuels et futurs tant quantitatifs que qualitatifs en ressources humaines de l'économie»* [MEQ, 1970, p. 1]¹¹. On est alors très près de la conception française de l'adéquationisme formation-emploi puisque il est précisé que le «quantitatif» réfère au *«nombre d'individus requis dans une profession ou un groupe professionnel»* et le «qualitatif [...] au niveau de qualification requis pour exercer une profession donnée» (ibid.).

La Relance n'est qu'un élément d'un vaste système d'information et d'intervention permettant d'atteindre l'équilibre entre l'offre et la demande de main d'œuvre¹². Elle occupe tout de même une place cruciale puisque ce système d'information permet de *«prévoir un décalage entre le requis et le probable [qui] peut conduire à l'utilisation d'instruments susceptibles d'accroître la contribution des autres éléments susceptibles de combler les besoins de main d'œuvre (immigration, retours d'inactifs au travail, etc.), ou encore de modifier la prévision des besoins de main d'œuvre, donc des objectifs eux-mêmes, si les autres modifications sont impuissantes à modifier le décalage»* (ibid., p. 8). Plus qu'un outil d'observation des *conditions de l'insertion*, la Relance constitue, dans un premier temps, un outil de prévision des *comportements* de la clientèle scolaire : ses choix scolaires parmi les différentes unités de formation, sa persévérance, son taux de redoublement sont des informations particulièrement importantes car elles permettent d'établir une estimation des *«clientèles probables par niveau de chaque unité de formation»* (schéma récapitulatif des opérations de planification) et, par suite, de mettre en œuvre les moyens adéquats pour *«modifier soit le volume (taux de fréquentation scolaire) soit la distribution des clientèles scolaires entre les diverses unités de formation, soit les taux de participation à la main d'œuvre de ceux qui quittent le système scolaire»* (ibid., p. 36) à l'aide d'instruments

¹⁰Cette entreprise de dirigisme «soft» s'accompagne d'une vague de grands travaux d'équipements et d'aménagement du territoire ainsi que des nationalisations (création d'Hydro Québec par exemple). C'est surtout par la biais d'institutions de financements au service de l'entrepreneuriat francophone (Caisse de dépôt et placement du Québec, Société Générale du financement, Société de développement industriel) que l'État a impulsé du dynamisme à l'économie québécoise.

¹¹Pour éviter d'alourdir le texte, nous omettrons dans la suite du texte de mentionner l'auteur des documents relatifs aux Relances. Le lecteur trouvera en annexe le corpus des Relances publiées par le ministère de l'Éducation du Québec organisées par ordre chronologique.

¹²Le groupe s'attachera notamment à la définition des contenus de formation de certaines unités de formation professionnelle afin de les adapter à l'analyse des tâches accomplies dans les professions opérées par le ministère du travail et de la main d'œuvre.

variables : orientation scolaire et professionnelle, politique de bourses, politique d'allocation scolaire, ouverture et fermeture d'options professionnelles.

Toutefois les autres fonctions du groupe «Éducation Emploi» ne vont jamais voir le jour ; seul restera cet instrument devenu au fil du temps un outil d'aide à la décision au service des individus et de leurs conseillers, en cohérence avec la prédominance de la convention utilitariste.

Peu à peu les documents vont s'éloigner de la forme scientifique ou technocratique pour se transformer en objet de vulgarisation de l'information à usage d'un public élargi et néophyte. L'outil est appelé à devenir directement ou indirectement (par l'intermédiaire des techniciens de l'information scolaire et professionnelle) un outil de consultation pour le public du système éducatif afin d'assurer la transparence du marché de l'insertion.

Dès 1975, les auteurs insistent dans ce sens sur la rapidité de diffusion du document. Un des objectifs de la Relance est de fournir des données de manière quasi instantanée, quitte à être un peu moins regardant sur l'analyse et la fiabilité des données:

« Croyant qu'il s'agit ici d'un ensemble d'informations de pertinence immédiate, il nous apparaît inutile d'en retarder la publication jusqu'au moment où la totalité des données auront été analysées et où le rapport définitif aura été rédigé. À cet égard, nous estimons que la disponibilité rapide de toute donnée pertinente doit avoir priorité sur la publication nécessairement plus tardive d'un rapport plus élaboré » [1975a, p. 2].

L'économie générale de l'outil a donc commandé le rythme des publications des résultats entre 1973 et 1977 : un volume était publié à l'automne de l'année de l'enquête (celle-ci étant réalisée en mars) traitant de la situation globale des sortants sur le marché du travail et destiné à répondre au besoin immédiat de données ; puis des volumes au caractère plus analytique étaient publiés plus tardivement, analysant des thèmes particuliers pour lesquels les intervenants étaient moins concernés¹³. À partir de 1980, la Relance est recentrée sur son objectif central : l'évaluation de la situation des sortants des niveaux secondaire et collégial qui se dirigent vers le marché du travail de manière à donner des informations sur les débouchés de chaque diplôme. Pour ce faire, les non diplômés des secteurs professionnel et général sont écartés du champ de l'enquête d'insertion en 1984. Puis en 1993, le champ de la relance au secondaire est encore restreint : on ne garde plus que les diplômés du secteur professionnel, le DES n'étant plus considéré comme un diplôme d'insertion. Ainsi, toutes les informations qui ne concernent pas directement les débouchés professionnels des différentes filières sont peu à peu élaguées.

Les années les plus récentes ont été l'occasion d'améliorer la diffusion de l'outil, en multipliant les « produits dérivés » des Relances (dans les différents secteurs de l'enseignement). Outre la version électronique des Relances, le ministère publie très rapidement des dépliants ergonomiques et très synthétiques résumant les principales informations sur l'insertion des diplômés de chaque niveau (formation professionnelle secondaire, technique collégiale, et diplômés de l'université). Les résultats principaux (taux de chômage, salaire moyen, taux d'emploi en rapport avec la formation) sont repris systématiquement par les éditeurs de guides d'information scolaire et professionnelle à usage

¹³Il s'agissait notamment du traitement des réponses aux questions portant sur la satisfaction des étudiants ou sur l'abandon scolaire (voir *infra*).

du public élargi (orienteurs mais aussi élèves et parents). Des membres de l'équipe « Relance » peuvent même être amenés à rédiger de courts articles dans ces guides¹⁴.

La diversification des activités et de la recherche de l'information vise donc principalement à répondre à cette demande d'informations pratiques susceptibles d'aider les jeunes dans le choix de carrière.

Les bons conseils

Le document est l'occasion de prodiguer des bons conseils : débordant le cadre strict de l'information, l'édition 1988 paraît s'adresser directement aux élèves en donnant les clés de l'insertion réussie. L'État joue alors pleinement son rôle d'informateur.

Tout d'abord, les Relances ont rapidement contenu un chapitre qui présente la liste des métiers gagnants, « *qui offrent de bonnes possibilités d'emploi* » opposée à celle des « *métiers qui offrent de moins bonnes perspectives* » composée à partir de l'observation sur plusieurs années, des performances des sortants de chaque spécialité de formation¹⁵.

Les auteurs donnent les bons tuyaux pour l'insertion, à l'heure où « *l'entrée sur le marché du travail se fait difficilement pour tout le monde depuis les cinq dernières années* » [1985, p. 11] : « *de l'avis de beaucoup d'observateurs du marché du travail, trois facteurs demeureront des atouts précieux pour les jeunes qui veulent augmenter leurs chances de trouver rapidement un emploi : 1° l'information, 2° le diplôme ; 3° la recherche de l'excellence* » [1985, p. 12]. Le court paragraphe sur « *la recherche de l'information pertinente* » permet de faire la promotion des enquêtes « Relance », car « *le choix d'un métier ou d'une technique ne se prend pas à la légère* » [1987, p. 22] ; l'appel à une orientation réfléchie est de fait une constante des Relances :

« L'élève qui désire acquérir une formation professionnelle doit, avant de prendre une décision, examiner différents programmes proposés en les confrontant avec ses aptitudes et avec les débouchés réels et prévus. Pour y parvenir, l'élève doit consulter des spécialistes de l'information scolaire et professionnelle et des conseillères ou des conseillers d'orientation, de même que des personnes ressources du milieu de travail » [1997, p. 24].

Puis suit de manière rituelle une exhortation à l'obtention du diplôme et, plus spécifiquement, une promotion du diplôme professionnel car « *si le jeune préfère entrer tôt sur le marché du travail, il augmente ses chances de trouver rapidement un emploi en obtenant un diplôme de secteur professionnel plutôt que général* » [1985, p. 13]. Enfin « *viser l'excellence* » : « *on ne saurait trop insister sur l'importance de l'imagination et de la créativité, facteurs essentiels, au travail comme pour la création d'emplois* » (ibid.).

¹⁴À ce titre, l'équipe responsable de l'élaboration et de la production de la Relance s'est renouvelée depuis 1994 au profit d'un diplômé en « technique de recherche, enquête et sondage » (formation collégiale), plus sensibles à l'aspect marchand du processus (domaine de diffusion du produit statistique) que ne pouvaient l'être les sociologues universitaires dominants dans les années antérieures [source : Entretien avec Robert Maheu, directeur du service des statistiques et études quantitatives du MEQ, 21/02/01]. On pense à introduire des témoignages de diplômés qui, bien que répondant assez peu aux critères de la scientificité, permettent d'illustrer de manière plus frappante la réalité de la situation des nouveaux diplômés.

¹⁵Quatre indicateurs sont utilisés : le taux d'emploi, le taux de chômage, le taux d'emploi à temps plein parmi les travailleurs occupant un emploi et la relation étude-travail pour les jeunes ayant un emploi à temps plein. Pour être classé dans les disciplines gagnantes, le programme doit dépasser un certain seuil dans ces quatre domaines.

Dès l'année suivante, l'équipe étaye sa vision du « *profil gagnant d'un diplômé du secteur professionnel du secondaire* » en introduisant dans le questionnaire des questions d'opinion relatives aux facteurs qui, selon les personnes interrogées, « *ont favorisé leur entrée sur le marché du travail* » [1987, p. 23] : la présentation à l'entrevue est citée en premier, puis viennent les stages organisés à l'école, « *une personne connue dans l'entreprise* », « *différentes relations extérieures à l'entreprise* », « *le fait d'avoir travaillé pendant les études* », « *l'expérience liée au métier* », et enfin, « *l'intérêt maintes fois manifesté à l'entreprise* ». Autant de conseils de pairs qui valent sans doute plus que toutes les évaluations objectives, dans l'esprit des concepteurs, pour influencer le comportement de recherche d'emploi des jeunes sortants.

À partir de 1990 et jusqu'en 1998, ce sondage d'opinion est systématisé en faisant apparaître le « *comportement souhaitable* » de l'élève de formation professionnelle au secondaire, comportement fait à la fois de vertus morales et de techniques de recherche d'emploi :

« L'élève aura compris que la rencontre personnelle, c'est-à-dire l'entrevue obtenue grâce à sa ténacité, constitue le premier pas à faire pour trouver un emploi. Sur ce chapitre, l'élève doit auparavant se renseigner sur une entreprise et déterminer les raisons qui ont guidé son choix et celles pour lesquelles cette entreprise devrait l'engager. Par ailleurs, l'élève doit se préparer de longue haleine à intégrer le marché du travail en se constituant une banque de connaissances et en maintenant des relations qui pourront s'enrichir au fil des années, grâce aux rencontres faites dans différents organismes sportifs, culturel ou encore au cours d'un travail d'été ou d'un travail à temps partiel liés ou non à la formation reçue » [1997, p. 24-25].

Outre les conseils aux prochains sortants, la Relance propose une mesure de l'insertion, fondée là aussi sur une évaluation subjectiviste.

La bonne insertion et la bonne formation : une question d'opinion ?

La spécificité de ces enquêtes est d'intégrer une forte proportion de questions d'opinion. L'enquêteur et le ministère derrière lui ne se posent pas en observateurs omniscients chargés de dire le bien et le juste, mais formulent des questions de manière à révéler le jugement des usagers du système de formation initiale sur leur propre situation. L'État producteur ou planificateur disparaît totalement au profit de la figure libérale de l'État « commissaire priseur ».

Certes, les indicateurs principaux de la relation formation-emploi sont objectifs : il s'agit du taux d'emploi, de la part de jeunes à la recherche d'un emploi, du taux d'inactivité, de la part de jeunes encore aux études, de la part d'emploi à temps plein, de la durée de recherche d'emploi ou encore du taux de chômage.

Mais la mesure du lien formation-emploi est subjective : on demande aux enquêtés s'ils estiment que leur métier est fortement ou faiblement lié à la formation qu'ils ont reçue. Cet outil conforte la vision d'un système scolaire libéral, mettant en scène la satisfaction des individus¹⁶. Le rôle de l'État est d'assurer la transparence du marché scolaire et professionnel

¹⁶ Cette convention n'est pas propre à l'outil technique que représente la Relance. Elle est partagée par nombre d'experts académiques de l'insertion professionnelle des jeunes, notamment par Geneviève Fournier qui, au CRIEVAT (Centre de Recherche Interuniversitaire sur l'Éducation et la Vie au Travail), développe des

afin de permettre aux individus de faire des choix « en connaissance de cause ». Le principe de justice scolaire qui est ici appliqué est individuel et non social. Il s'agit moins de comparer des individus entre eux que de donner à chacun toutes les informations pour opérer un investissement rentable. La mise en forme des tableaux statistiques permet de comparer des spécialités professionnelles et non des groupes sociaux¹⁷. Il n'y a nulle prétention générationnelle dans cet instrument. L'optique de la comparaison inter-niveaux (professionnel secondaire, technique collégial ou universitaire) ou verticale ne répondrait que peu à la demande des orienteurs qui cherchent, à chaque palier d'orientation, à disposer d'un tableau synoptique des perspectives professionnelles liées aux différents programmes de cours. Ainsi, chaque niveau de diplôme fait l'objet d'un « cahier différent ». La seule indication de la concurrence entre les niveaux est donnée par les enquêtés eux-mêmes : on souligne par exemple qu'en 1997, les diplômés du secondaire professionnel étaient 11,4% à penser que le fait d'être en concurrence avec des personnes qui possèdent une scolarité supérieure à la leur était un facteur qui nuisait à leur insertion¹⁸. Peu importe, dans cette visée, que l'insertion objective des sortants donnée à voir dans ces enquêtes soit probablement faussée par la myopie du système d'information¹⁹. Ce ne sont ni l'efficacité économique à long terme, ni la compréhension scientifique du processus d'insertion, qui sont recherchés. C'est plutôt l'équilibre instantané du marché et une rationalisation des choix.

1.3. Le décrochage scolaire : un comportement à risque ?

Le décrochage est la pathologie de la convention utilitariste : c'est un acte irrationnel de la part d'un individu fait de préférences raisonnées. Le système scolaire est représenté par un long continuum sans véritable obstacle dans lequel l'individu progresse ou se retire au gré de sa volonté. Le décrocheur potentiel est un individu à risque dans un monde qui promeut la persévérance. Nous présentons dans un premier temps une version stylisée de l'abandon scolaire. Puis nous montrons dans quelle mesure elle est actualisée par le milieu de la recherche en orientation ainsi que par les acteurs des politiques scolaires²⁰.

enquêtes longitudinales (sur dix ans) qualitatives auprès des jeunes diplômés afin de sonder le processus d'« affiliation professionnelle » (Fournier, Monette, 2000). Dans ses travaux, elle livre divers indicateurs subjectifs de la « bonne » insertion : le degré de satisfaction au travail, le sentiment de maîtrise des compétences, la reconnaissance par les pairs et par le milieu, la stabilité du marché du travail, le contrôle de la situation financière. Le lien entre formation et emploi est réintroduit par le biais de ce sondage d'opinion, mais il fait moins référence à une correspondance de niveau qu'à une adéquation du métier à la voie professionnelle choisie (Fournier, Monette, Pelletier, Tardif, 2000, pp. 12-15). À notre connaissance, ce n'est que récemment que des chercheurs québécois se sont penchés sur les trajectoires objectives d'insertion des jeunes, notamment celles des jeunes ayant abandonné leurs études secondaires ou collégiales. L'enquête menée sur ce sujet par Claude Trottier (Faculté des sciences de l'éducation, Université Laval) s'inspire d'ailleurs largement du modèle d'enquêtes françaises en cherchant à qualifier le type de trajectoires durant les cinq premières années de vie active (Trottier, 2004).

¹⁷ Les filles et les garçons mis à part. D'autre part, l'analyse globale des tableaux (du moins jusqu'en 1998) présentait une comparaison des régions.

¹⁸ Mais l'enquête ne dit pas, car sans doute cela n'intéresse-t-il pas ses utilisateurs, si cette concurrence s'inscrit à l'intérieur d'une même filière.

¹⁹ Et même par le peu de fiabilité des statistiques : afin de conserver la lisibilité et l'homogénéité du document de consultation qu'est la Relance, les auteurs s'avancent à effectuer des pourcentages sur des effectifs qui laisserait sans doute sans voix les statisticiens du CEREQ. Certaines disciplines comme la coiffure spécialisée ou l'ébénisterie rassemblent en effet moins de dix nouveaux diplômés du secondaire chaque année dans tous le Québec et pourtant l'usage même du document réclame que l'on calcule pour elles aussi un taux d'emploi et de chômage.

²⁰ Pour cette partie, nous nous sommes essentiellement appuyé sur les rapports émanant du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation qui avise le gouvernement sur sa politique scolaire.

1.3.1. L'abandon scolaire : un acte irrationnel

Le décrocheur scolaire est celui qui fait le choix d'abandonner l'école pour lui préférer une autre voie. Tant que le décrocheur précoce n'est pas menacé par le chômage et la pauvreté, il est un élève acteur de ses choix comme un autre ; mais quand la sortie sans diplôme devient un risque, le décrochage est rangé dans la catégorie des « pathologies de la rationalité ».

L'idéal-type du décrocheur dans une théorie de l'action rationnelle

Dans l'école pour tous idéalement non sélective, le non diplômé est un « décrocheur ». Le passage du fait objectif du sortant sans diplôme (du secondaire) à la figure du décrocheur scolaire s'appuie sur une représentation comportementaliste de l'individu scolaire, là aussi, puissamment relayée par des outils cognitifs développés à l'échelle nationale. La spécification du jeune à problèmes dans le système scolaire comme jeune décrocheur est le produit d'une mise en forme à la fois politique et académique de la question des inégalités à l'école, particulière à une convention scolaire a-sélective.

Cette convention considère la sortie sans diplôme comme un risque ayant des conséquences sur le bien-être de l'individu et de la société. Surtout, et c'est en cela qu'elle se différencie de la convention méritocratique qui met l'accent sur les aptitudes ou les talents des individus, cette convention scolaire associe le fait social à une *conduite* ou une *action* individuelle dont il faut rechercher les déterminants.

Qu'est-ce qu'un jeune décrocheur ? C'est tout d'abord un jeune qui a *décidé d'abandonner* l'école (ou de ne pas persévérer) en individu idéalement libre et autonome sur la base d'une représentation de sa situation. L'abandon est un choix entre les deux options principales qui se présentent aux individus : la poursuite d'étude et l'activité sur le marché du travail. L'élève pose un acte qui peut être daté et repérable dans le temps comme tout comportement, même si peu à peu les observateurs démontrent que le processus de décrochage est un processus de long terme. C'est un événement mais aussi une action de l'individu fondée en valeur ou en rationalité. Lorsque le chômage massif impose une norme (la « persévérance » jusqu'au diplôme du secondaire), ce comportement est rangé dans la catégorie de la *déviance*. L'individu commet un acte irrationnel en ne poursuivant pas jusqu'au niveau minimum qui lui assurerait des chances d'insertion. Il s'écarte de la norme de l'individualisme méthodologique qui prescrit qu'un individu décide en fonction de ses intérêts. Le choix de la non-persévérance révèle soit un manque de discernement sur les conséquences de cette décision (il ne sait pas où sont ses intérêts), soit une préférence morbide pour le décrochage à rechercher dans les valeurs les plus profondes qui forment sa conscience.

Originalité ou pathologie ?

Cette convention n'est pas en soi stigmatisante pour l'élève. C'est du moins ce que montrent les premiers débats sur l'abandon scolaire au milieu des années soixante-dix. Les acteurs de l'information scolaire et professionnelle n'ont pas eu d'emblée un jugement négatif sur ce comportement, car « *les décrocheurs de sont-ils pas d'une certaine façon des personnes moins soumises mais plus autonomes, plus déviantes mais plus originales ?* » (CRISEP, 1977, p. 5)²¹.

²¹ C'est dans un document très officiel de la direction régionale du Ministère de l'Éducation du Québec que le CRISEP (Comité Régional de l'Information Scolaire et Professionnel) de la région n° 3 lutte contre la

Dans cette conception, il est donc logique de demander à l'individu lui-même pourquoi il a pris cette décision. Les raisons de ses agissements sont à creuser dans sa conscience. Les enquêtes spontanéistes qualitatives sont parfaitement accordées à cette forme de rationalité proche de l'individualisme méthodologique. La probabilité objective de quitter l'école secondaire sans diplôme est alors insidieusement transformée en « taux d'abandon scolaire ». Gilles Roy indique très clairement les divergences interprétatives entre une analyse en termes d'abandon scolaire et celle en termes d'échec scolaire qu'il rattache expressément au contexte français :

« Comprise dans ce dernier cas moins comme la résultante d'une action individuelle qui confine à la déviance (dropping out) que comme l'effet inévitable d'une mécanique scolaire qui fait du redoublement une pratique nécessaire de tri et de sélection, le fait de ne pas obtenir un diplôme devient ainsi l'affaire d'un système méritocratique qui déleste une partie de ses élèves, et non le produit d'une désaffection collective dépendante du comportement erratique (motivé ou non) des membres d'une population d'un certain âge » (Roy, 1993, p. 92).

On peut certes voir dans cette opposition, comme le fait Gilles Roy, le résultat d'une déformation de la réalité entreprise par les autorités publiques québécoises elles-mêmes influencées par une représentation dominante en Amérique du Nord. Pour notre part, cette vision prend corps dans un système conventionnel qui guide les comportements des acteurs, système lui-même soutenu par des dispositifs d'objectivation de cette convention. C'est du moins ce que montre l'analyse fine des études québécoises sur la question. En ce sens l'action des pouvoirs publics est bien une construction.

Ainsi faut-il souligner le rôle des experts à forte dominante psychologique dans la construction de ce paradigme décisionnel de la sortie non diplômée. Lorsque l'étude systématique des abandons scolaires est définitivement délaissée dans les Relances en 1980, une recherche sur le processus d'abandon scolaire est lancée pour le compte du Conseil supérieur de l'éducation par deux chargées de recherche du ministère mais en étroite collaboration avec deux équipes des départements d'orientation de l'Université Laval et de l'Université de Montréal. L'enquête ASOPE (Aspirations Scolaires et Orientation Professionnelle des Étudiants) touchait 7000 élèves francophone du secondaire 5²². Les premiers projets de lutte contre le décrochage scolaire étaient le fruit d'intenses collaborations entre les commissions scolaires et les unités de recherche en psychologie des universités²³. Plus précisément, la collaboration s'instaure entre les professionnels non enseignants des commissions scolaires (travailleurs sociaux, psychologues, conseillers pédagogiques, organisation communautaire, conseillers en orientation) et des mentors de l'université dont ils sont issus. Les enseignants sont relégués dans une position dominée dans la division du travail, l'«une des caractéristiques majeures de ces opérations [étant] de n'avoir jamais inclus les enseignants dans la définition des problématiques et des interventions qui en découlent » (Hohl, 1980, p. 148).

Mais aujourd'hui, dans un contexte de dégradation de l'emploi des jeunes, cette déviance est requalifiée en pathologie. C'est une pathologie du calcul rationnel, puisqu'en

dramatisation croissante de cet acte en proposant d'« humaniser le départ de l'adolescent » (p. 12) et de faire de son départ une période « enrichissante » (p. 13).

²²Le compte rendu de cette étude est donné dans Levesque [1982].

²³Cette collaboration se serait instaurée dès 1969 à Montréal entre la Commission des écoles catholiques de Montréal et la section de psychologie scolaire de l'Université de Montréal, qui avait vu le jour au sein du département de psychologie une année auparavant. Voir Hohl (1980, p. 147).

décrochant, l'individu est assuré non seulement de coûter à la société mais aussi de faire chuter son niveau de bien-être. De ce fait, le manque de persévérance appelle, tout autant que l'échec scolaire, la sollicitude de l'État ainsi que son intervention préventive plutôt que la sanction.

1.3.2. Vers un problème d'aspiration

Les pouvoirs publics ne sont pas indifférents aux inégalités socio-économiques, mais ces dernières transitent par le vécu scolaire, et en dernier ressort par les comportements et les choix des élèves. Cet usage des inégalités socio-économiques est cohérent avec l'optique des pouvoirs publics et des acteurs scolaires en général : il ne s'agit pas de dénoncer une injustice mais de dégager des moyens d'intervention efficaces à court terme. Le milieu d'origine peut être certes un facteur prédictif du décrochage et c'est certainement un bon indicateur pour la répartition des budgets de l'éducation mais, comme le font remarquer des chercheurs en psychoéducation experts sur les questions d'abandon scolaire au Québec : *« la pauvreté, le sexe, ou l'usage de drogue permettent sans doute de prédire de manière satisfaisante le décrochage scolaire, mais ils n'offrent pas autant de « prise » pour l'intervention scolaire [grip for school intervention] que la motivation, la réussite scolaire ou les troubles de comportements »* (Janosz, Le Blanc, Boulerice, Tremblay, 2000, p. 173). La connaissance est principalement développée en direction de l'intervention et de la prévention en vue du dépistage par les enseignants. Les recherches du ministère, qu'elles soient le fruit d'une synthèse de travaux déjà existants ou le produit d'enquêtes, sont au service des praticiens de l'éducation plus que des politiques.

Les recherches sur les abandons scolaires associent une analyse quantitative, permettant de donner un portrait robot des décrocheurs, à une analyse qualitative qui donne la traduction subjectiviste et comportementaliste de ces déterminants. Toutes sortes de facteurs sociaux et environnementaux influencent leur choix, la situation d'échec vécue n'étant, du moins au départ qu'un facteur parmi d'autres. Cette représentation découle de la généralisation à un niveau national du point de vue des écoles et des collèges particuliers. En effet, dans un système scolaire fortement décentralisé, centré sur l'intégration dans la communauté, les commissions scolaires sont les premières à s'être penchées sur le problème du décrochage scolaire. La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, mais aussi des commissions scolaires isolées²⁴ produisent des documents qui fourniront la base de réflexion au ministère lorsqu'il mettra en place une politique de prévention contre l'abandon prématuré. Or le point de vue des commissions scolaires est communautaire : leur objectif est de créer la communauté scolaire la plus propice au développement personnel de l'élève.

La dédramatisation s'appuie aussi sur la véritable continuité entre formation initiale et formation continue. En 1977 déjà, l'éducation des adultes représente une alternative non stigmatisante à la prolongation des études hors du système scolaire. L'inscription des jeunes à l'éducation des adultes relève cependant d'une démarche personnelle et volontaire qui suppose des dispositions en termes de motivation :

« Nous, on a toujours beaucoup considéré les facteurs subjectifs. Ça a été toujours dans la façon d'aborder les choses : accorder une importance à ces facteurs-là... Parce que ce sont ces facteurs-là aussi qui vont faire qu'il va

²⁴Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (1975), *L'école abandonnée*, décembre ; Commission scolaire St François (1976), *L'école interrogée*, décembre.

décider de poursuivre à l'éducation des adultes » [Diane Charest, chargée d'étude à la direction de la recherche du MEQ]²⁵.

En effet le désir de reprendre les études est lui aussi sondé auprès des décrocheurs.

Dans les premières Relances qui comportent un volet sur la « persévérance scolaire »²⁶, l'approche décisionnelle cherche à déterminer les « circonstances de l'abandon », c'est-à-dire les motifs jugés les plus importants par les individus pour avoir quitté l'école, mais aussi les « causes », multiples, qui concernent la recherche, toujours subjective, des responsables de l'abandon [1973b, p. 45]. Outre les réponses qui permettent de débusquer les préinsérés (motifs liés à l'obtention d'un emploi), l'éventail des réponses possibles balaye les motifs liés à l'école comme milieu de vie (« *dégoût de l'école* »), à l'école comme lieu de sélection scolaire (« *l'échec* », c'est-à-dire les notes) ou à la sphère familiale ou personnelle (« *argent, maladie, problèmes familiaux, mariage* »), la valorisation du diplôme (« *continuer mes études ne me garantissait pas davantage un emploi* »). Ces sondages font ressortir que l'échec scolaire n'est qu'un facteur parmi d'autres des décisions individuelles, et mettent en lumière l'irrationalité des élèves qui ne prennent pas conscience du caractère de plus en plus indispensable du diplôme pour l'entrée et la progression sur le marché du travail.

Les connaissances allant en s'affinant, on dégage des typologies de décrocheurs. La connaissance typologique se caractérise par l'absence de dénombrement sûr. Elle sert à illustrer les différents cas qui peuvent se présenter aux intervenants scolaires de manière à les aider à mieux les diagnostiquer et offrir la réponse adéquate. La typologie est donc avant tout un outil clinique.

Si « la démotivation et le découragement au regard des études devient le leitmotiv de tous [les décrocheurs] » [Violette, 1991, p. 46], ces profils rendent compte des différents motifs plus ou moins négatifs qui les ont poussés à ne pas persévérer. On distingue les décrocheurs « par nécessité » [Charest, 1980, p. 33] ou « soumis à des contraintes extérieures » accidentelles [Violette, *op. cit.*], les décrocheurs « orientés vers le travail » [Charest, *op. cit.* ; Violette, *op. cit.*] bien fixés sur leurs attentes qui sont professionnelles, les décrocheurs « inadaptés » [Charest, *op. cit.*, p. 34] plus ou moins rejetés par le système scolaire (délinquants, ayant des difficultés d'apprentissage, *etc.*) et enfin les décrocheurs « classiques » [Charest, *op. cit.*, p. 32], à la fois défavorisés sur le plan socio-économique et dont les difficultés scolaires (rendement scolaire mais aussi relation maître-élèves) ont fini « d'écœurer » [de dégoûter] de l'école.

Ces derniers vont spécialement attirer l'attention des acteurs du système scolaire. En effet, ils sont, d'après les observateurs, de loin le groupe le plus nombreux. De plus, le décrocheur défavorisé, « *contrairement au décrocheur « actif » [...] n'a pas de buts professionnels lorsqu'il quitte l'école* » (*ibid.*, p. 31). Il s'agit pour lui « *d'un long processus qui est l'aboutissement d'une vie scolaire détériorée* » (*ibid.*) dans lequel l'école a une large responsabilité. C'est donc par la porte de la persévérance que revient l'échec scolaire. La problématique de l'échec scolaire peut-être plus ou moins mise en avant mais elle est toujours articulée à la question du désengagement scolaire de la part de l'individu.

²⁵Le ministère a pris acte de cette transformation des cheminements scolaires en modifiant l'indicateur principal de performance du système scolaire : en 2000, il propose de remplacer le taux de diplômation (taux d'obtention annuel du diplôme du secondaire dans le système de formation initial) par le taux de diplômation avant 20 ans (dans le secteur des jeunes comme des adultes). Par ce changement de convention, le ministère prenait acte du caractère strictement équivalent des formations (ce qui conforte l'idée de seconde chance), ainsi que de l'évolution de l'éducation des adultes vers des objectifs scolaires.

²⁶Elles l'abandonneront au début des années quatre-vingt.

Au tournant des années quatre-vingt, la problématique des inégalités sociales se cristallise sur ces élèves décrocheurs en échec scolaire. Les travaux des psychologues ont montré quelques années auparavant qu'ils avaient les capacités intellectuelles pour réussir. C'est la disjonction entre les relevés psychométriques des décrocheurs et leurs notes qui jette la suspicion sur l'évaluation scolaire :

« En regard de l'égalité des chances, on ne saurait considérer la réussite scolaire comme le seul baromètre ni comme le plus juste pour mesurer les capacités réelles d'un individu. L'instrument de mesure est trop imparfait pour lui accorder une importance démesurée. Son imprécision dans la mesure des aptitudes n'a malheureusement d'égale que la rigueur et la trop grande portée dans son utilisation » [Levesque, 1982, p. 39]²⁷.

En 1991 grâce aux premières données administratives longitudinales du ministère de l'Éducation, le service des études met en lumière le maintien des inégalités entre régions et entre groupes sociodémographiques [Beauchesne, 1991].

L'individualisme méthodologique à la base des représentations nourrit toute une série d'actions en faveur des jeunes les plus défavorisés sur le marché du travail.

2. Des politiques de raccrochage vers le creuset pédagogique

La prophylaxie sociale impose des actions à l'école pour éviter les sorties du système scolaire sans diplôme minimal (le DES). Cependant les hypothèses causales qui découlent du cadre cognitif du décrochage ne débouchent pas sur les mêmes actions. Il s'agit plutôt d'influencer les décisions des élèves qui pourraient s'avérer malheureuses et dommageables. En tant qu'événement, il peut être évité par une contre-action sur l'individu lui-même. C'est le sens même d'une prévention orientée vers la conscience individuelle des personnes et la formation de leur rationalité. Le dysfonctionnement n'est pas repéré par rapport au système scolaire mais par rapport à la rationalité de l'élève et de sa famille.

Très tôt ont été mises en place des voies pédagogiques innovantes pour les élèves considérés en échec scolaire. La particularité de ces politiques est de viser l'insertion sociale et professionnelle et non l'obtention du diplôme. Ces élèves ne sont donc dans un premier temps que des cibles très marginales des politiques de qualification professionnelle. Les politiques préventives s'orientent, quant à elles, dans deux directions : la première met l'accent sur le rétablissement de « l'appartenance scolaire » (CSE, 1996) en focalisant sur la formation des préférences ; la seconde, qui est le fruit de collaborations entre le milieu communautaire et le milieu scolaire, prend la forme de la prévention du passage à l'acte par une politique à caractère informatif.

2.1. Pour les élèves en échec scolaire : l'insertion sans la qualification

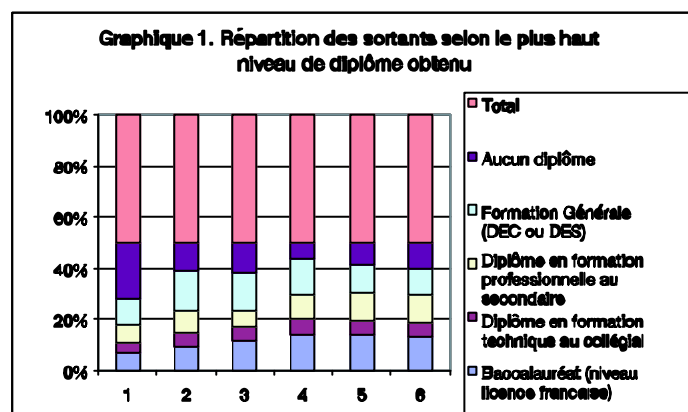
Il serait bien sûr faux de penser que le Québec n'a pas entrepris des réformes structurelles du système éducatif afin d'élever le niveau de formation des élèves « décrocheurs ». Les politiques de révision du cursus ont été nombreuses. Le développement de la formation professionnelle initiale et son remodelage sont envisagés comme une piste

²⁷Selon le CSE, qui avait commandité la recherche auprès de Mireille Levesque, en 1994, seuls 10% de l'ensemble des décrocheurs étaient considérés comme inaptes à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires [CSE, 1996]. Il s'agit des élèves « classés » c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un repérage concernant des difficultés d'apprentissage lourdes.

sérieuse de résolution de la crise de l'insertion des jeunes les moins formés depuis le début des années quatre-vingt²⁸.

On peut cependant commencer par noter que la première réforme conséquente de la formation professionnelle entreprise au Québec en 1986 a consisté à relever le niveau des prérequis pour l'entrée. Elle considérait que la désaffection pour la formation professionnelle relevait d'un problème d'image. En relevant le niveau de formation générale nécessaire à l'accès au diplôme d'étude professionnelle (DEP), les législateurs souhaitaient valoriser la formation professionnelle en la situant comme un couronnement du diplôme général, évitant ainsi la confusion entre formation professionnelle et « voie de garage pour mauvais élèves » qui avait cours auparavant²⁹. De plus, le cursus du DEP ne possédait plus d'éléments de formation générale, ce qui rapprochait le régime de la formation professionnelle des jeunes de celui des adultes, très intensif. Cette représentation du problème rejoignait les conceptions largement utilitaristes du déroulement du cursus scolaire. En retardant d'un an l'accès à la formation professionnelle, en rehaussant le niveau des exigences, il s'agissait de créer une *incitation* symbolique à la poursuite d'étude dans la filière professionnelle. De plus, cette réforme n'est pas vraiment démocratique puisqu'elle vise à attirer des élèves qui sont capables d'avoir un diplôme d'étude générale. La réforme conduit à placer la formation professionnelle de niveau secondaire en concurrence avec un cursus au collégial dans sa composante technique.

Cette politique d'attraction est un échec, révélant par là-même la persistance de la dépréciation de la voie professionnelle. Après une courte embellie, le nombre d'inscrits et de diplômés de la formation professionnelle a rechuté pour se stabiliser en 1996-1998. Pour l'année 1984-1985, 23,3% des jeunes de moins de 20 ans accédaient à la formation professionnelle ; ils n'étaient plus que 16,1% en 1998-1999. Le taux de diplômés n'est pas à la hauteur des espérances non plus [Graphique1].



Source : MEQ (2000), *Indicateurs de l'éducation*, édition 2000.

Parallèlement (1985-1986) sont organisées des filières d'insertion, sans délivrance de diplôme : les «cheminement ISP» (Insertion Sociale et Professionnelle) sont destinés à des jeunes entre 16 et 18 ans accusant un fort retard scolaire ou plus précisément «*dont on juge que les troubles d'apprentissage sont tels qu'on les juge incapables d'atteindre l'un ou l'autre des diplômes d'études secondaires*» (DES, DEP et le Certificat d'Études

²⁸Pour un exposé clair de ces réformes, voir Doray, Landry, Tremblay (2000).

²⁹Jusqu'à cette date, coexistaient un cursus général débouchant sur le CEGEP et deux filières professionnelles à visée d'insertion : le «professionnel court» et le «professionnel long», mais de manière séparée au sein du cycle des études secondaires

Professionnelles)³⁰ (Lamotte, Payeur, 1994). Cette formation en alternance n'aboutit pas à l'obtention d'un diplôme, tout au plus à une reconnaissance des acquis professionnels et une attestation de capacité (locale). Le but est de permettre « l'intégration à des fonctions simples de travail » nullement spécifiques à un métier.

Encadré 1. Les cheminements particuliers dans l'enseignement secondaire

Les cheminements particuliers de formation sont de deux types :

- ✍ Temporaire : il s'adresse aux élèves dont le retard en langue maternelle et en mathématiques est supérieur à un an, mais inférieur à deux ans. Il vise la réintégration à un cheminement régulier menant un diplôme après une durée variable ;
- ✍ Continu : il s'adresse aux élèves dont on juge qu'ils ne peuvent pas réintégrer la classe ordinaire. Les élèves accusent généralement un retard de plus de deux ans dans leur langue maternelle et en mathématiques. Les cheminements continus pour les élèves de moins de 16 ans visent la socialisation, alors qu'entre 16 et 18 ans, l'ISP poursuit un objectif d'insertion sociale et professionnelle.

Parallèlement à ces initiatives portant sur les parcours scolaires, une autre orientation portée par les acteurs locaux met l'accent sur le « rattachage scolaire ».

2.2. Rétablir l'appartenance scolaire

À travers la politique de restauration de l'appartenance scolaire, il s'agit de remotiver l'élève en agissant sur son vécu scolaire et péri-scolaire, et à terme sur son « attachement » à l'école. Ce référent de l'action publique a guidé des réformes structurelles comme l'abaissement (après une revalorisation au début des années quatre-vingt) des pré-requis pour l'entrée en formation professionnelle. Mais il est surtout activé dans les actions locales des commissions scolaires qui peuvent s'unir à des partenaires extérieurs pour développer des projets de « rattachage » à la vie scolaire. Ces projets ont pour particularité de comporter une dimension psycho-sociale importante, même lorsque ce sont des enseignants qui les organisent. Les enquêtes révélant souvent un malaise lié au fonctionnement des écoles et des relations que les élèves peuvent développer vis-à-vis des différents corps professionnels des établissements, les actions préventives se sont très tôt tournées vers l'amélioration de « la qualité du vécu scolaire des élèves » (Charest, 1980, p. 159). L'accent est mis sur la participation aux activités périscolaires, relativement plus développées outre-Atlantique (*ibid.*, p. 167). Dans un deuxième temps, lorsque l'échec scolaire est identifié comme la cause principale du malaise psycho-social de l'élève, les projets de prévention du décrochage scolaire associent bien souvent une action de rattrapage scolaire et des actions périphériques sur le comportement et l'implication dans des activités communautaires³¹. L'appartenance scolaire doit pouvoir se faire contre l'appartenance familiale, c'est-à-dire contre toutes les

³⁰ La différence entre le DEP et le Certificat d'Étude Professionnelle (CEP) tient à la nature des métiers auxquels ils mènent : « la filière qui, menant au certificat d'études professionnelles, est constituée de programmes d'études conduisant à un métier ou à une profession dont l'exercice fait surtout appel à des habiletés gestuelles » alors que « la filière menant au diplôme d'études professionnelles est constituée de programmes d'études conduisant à un métier ou une profession dont l'exercice fait appel au raisonnement, à des connaissances théoriques et à des habiletés gestuelles », Règlement modifiant le Règlement sur le régime pédagogique du secondaire.

³¹ Michel Janosz, psychoéducateur et Marc-André Deniger sociologue, présentent un panel de ces actions sur l'île de Montréal dans un rapport d'évaluation (Janosz, Deniger, 2001).

valeurs véhiculées par les milieux défavorisés freinant l'adhésion normative à l'école. C'est pourquoi l'implication des élèves passe bien souvent par une socialisation scolaire des parents. Si les parents en général ont gagné le statut d'acteur du projet scolaire en ayant des élus dans les commissions scolaires, les parents des milieux défavorisés sont de plus en plus mobilisés comme objet d'intervention pédagogique au sein de ce que Jeannine Hohls appelle « *l'extension spatiale et temporelle de l'emprise scolaire* » (Hohls, *op. cit.*, p. 140). C'est aussi dans ce projet global de socialisation à l'éducation comme contre-culture qu'il faut comprendre les politiques de développement des maternelles dans les quartiers défavorisés³².

Cette mesure préconisée dès le rapport Parent pour pallier « *au besoin les insuffisances et les carences [de la famille]* » [Parent, p. 79] a été relancée dans le plan de réforme de l'éducation de 1997, faisant suite aux États généraux de l'éducation [MEQ, 1997], qui fait de la préscolarisation la pierre angulaire de l'égalité des chances (*ibid.*, p. 4)³³. Outre cette prise en charge précoce par laquelle « *les enfants pourront bénéficier d'un encadrement qui favorise le développement, se familiariser progressivement avec un environnement d'apprentissage stimulant* » [Commission des États généraux sur l'éducation, 1996, p. 38], il est proposé d'apporter un soutien « *aux compétences parentales* » par une « *association école-famille [qui] améliore la qualité des interactions des parents avec leurs enfants et augmente le niveau des aspirations scolaires et professionnelles qu'ils nourrissent à leur endroit* » (*ibid.*, p. 5).

Plus généralement, l'appartenance scolaire implique une complète révolution culturelle de la société. Cette dernière doit contribuer à revaloriser l'éducation auprès des jeunes car « *les barrières à la persévérance et à la réussite scolaire ne sont pas que géographiques ou financières, elles sont dans bien des cas culturelles* ». Est dénoncée une véritable valeur sociale qui associe « *autonomie, débrouillardise et travail rémunéré* » (*ibid.*, p. 39)³⁴. De nombreuses études ont été menées sur l'incidence du travail salarié des étudiants sur la performance scolaire. Bien que les résultats de ces études ne soient pas univoques, l'inquiétude monte par rapport à des pratiques qui ne semblent pas conformes à la rationalité optimisatrice³⁵. Les politiques de prévention du décrochage scolaire tentent d'apporter des réponses à ces comportements de sous-optimaux, porteurs à la fois de désagréments personnels et d'externalités négatives.

2.2.1. Savoir plus pour risquer moins ?³⁶

Depuis le milieu des années soixante-dix, un des axes des programmes de lutte contre le décrochage scolaire prend appui sur le paradigme de la conduite à risques. Dans ce modèle les individus qui prennent le risque le font (aussi) par myopie, parce qu'ils ne mesurent pas les

³² Il faut préciser néanmoins que le taux de préscolarisation est nettement inférieur au Québec qu'en France.

³³ S'en suit la proposition de rendre gratuits les services éducatifs à mi-temps pour les enfants de quatre ans des milieux défavorisés (p. 11).

³⁴ Cette culture est dénoncée comme telle, c'est-à-dire comme un ensemble de comportements ajustés entre les étudiants, les entreprises et les familles : « *si tous les jeunes travaillent pendant l'année scolaire, c'est que l'entreprise le souhaite, que les parents le permettent et que l'école s'y adapte* », (*ibid.*, p. 39).

³⁵ « *Nous croyons qu'il est plus rentable pour notre société, non seulement économiquement mais aussi culturellement, d'investir dans la formation des jeunes, que de les utiliser à court terme dans une économie de plus en plus fondée sur la précarité* » (*ibid.*).

³⁶ C'est le titre de la campagne d'information lancée en France par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Cité dans Peretti-Watel (2001, p. 84).

conséquences de leur acte d'abandon scolaire. Une politique de prévention s'impose donc pour leur ouvrir les yeux³⁷.

Les premiers projets de prévention du décrochage scolaire étaient de nature informative avec l'objectif d' « *assurer au jeune en situation d'abandon le support nécessaire à une prise de décision éclairée quant à son orientation future* » (Charest, 1980, p. 140). On doit tout d'abord informer les jeunes susceptibles de quitter l'école de manière précoce des conséquences de leur acte en diffusant les résultats d'une enquête auprès d'anciens décrocheurs (FCSCQ, 1975). L'information et l'orientation sur le marché du travail sont essentielles dans ce dispositif de prévention. Les avis du Conseil supérieur de l'éducation insistent de manière récurrente sur l'importance des services personnalisés d'orientation. En 1982, il s'agit de renforcer les services d'accueil de l'éducation des adultes au sein desquels l'orientation est la fonction centrale³⁸. Lors des États Généraux de l'Éducation en 1995, le concept d' « école orientante » porté par la corporation des conseillers d'orientation est mis en avant.

De même le ministère de la Solidarité sociale recommande une « meilleure familiarisation avec le milieu de travail pour faciliter la transition des études vers le marché du travail » :

*« Un des enjeux concernant la transition des études vers le marché du travail touche à l'accès à de l'information vulgarisée sur les renseignements sur le marché du travail et sur les emplois d'avenir, notamment pour les différents intervenants qui œuvrent dans les domaines de l'orientation scolaire et professionnelle et des choix de carrière ainsi que pour les jeunes. Le ministère de la Solidarité sociale, par l'intermédiaire d'Emploi-Québec et le ministère de l'Éducation doit accélérer le développement de mécanismes permettant un meilleur arrimage au niveau des informations dont ils disposent sur le marché du travail afin de permettre, tant aux étudiants qu'aux travailleurs, de faire des choix éclairés »*³⁹.

Les organismes du milieu sont largement sollicités dans cette entreprise de construction de la rationalité de l'individu. Les Carrefours Jeunesse-emploi (CJE), derniers-nés de la politique d'insertion québécoise, sont impliqués dans ces actions. On constate que 24 projets sur les 142 recensés par le Réseau des CJE en 2000 (soit 17%)⁴⁰ concernent la lutte contre le décrochage et pour l'information scolaire, impliquant une action au sein des

³⁷ Comme le notent très justement Laufer et Paradeise dans *Le Prince bureaucrate*, à chaque campagne de sensibilisation « *l'administration fait valoir les avantages individuels qu'apporte la mesure qu'elle préconise. Les bienfaits collectifs, l'utilité sociale restent dans l'ombre ou au mieux sont présentés comme le résultat de l'agrégation des bienfaits individuels : la prise en charge des « populations à risque » [...] se met en scène, comme l'effet de la sollicitude maternelle de l'État pour ses membres, avant d'apparaître comme un élément de compression des coûts sociaux* » (1982, p. 146). Dans le contexte nord-américain cependant, on a beaucoup moins de répugnance à afficher les objectifs d'économie budgétaire des campagnes de prévention en s'adressant à la rationalité du contribuable qui sommeille en chacun des citoyens.

³⁸ Le problème des chômeurs et des assistés sociaux étant qu' « *ils ignorent souvent les exigences du marché du travail* », les conseillers d'orientation « *en les aidant à effectuer les bons choix, [...] évitent le gaspillage des ressources humaines irremplaçables. Ils augmentent leur chance de réaliser leurs aspirations et de réussir dans la vie. Les jeunes chômeurs et assistés sociaux ont besoin de conseils éclairés* ». [CSE, 1982, p. 18].

³⁹ Andréas Brandl, Direction des politiques de main d'œuvre, « Rencontre avec les comités de travail de la Commission des partenaires sur la politique jeunesse », 16 janvier 2001. Voir document en annexe.

⁴⁰ Réseau des carrefours Jeunesse-emploi (2000) : *Un carrefour de projets, édition 2000*, Montréal, Réseau des carrefours Jeunesse-emploi.

établissements auprès de jeunes qui ne sont pas encore sortants (secondaires 3 et 4 le plus souvent). La présentation de ces actions dénote le plus souvent d'une représentation utilitariste du décrochage qui appelle un travail d'écoute et surtout de dissuasion. Un premier moyen de dissuasion repose sur l'information :

« faire connaître la réalité du décrochage scolaire » par un groupe de jeunes décrocheurs (Prise 2 Action, CJE Saint-Hubert),

« permettre aux jeunes de faire un choix éclairé sur leur orientation professionnelle » (Souper parrainage, CJE du Comté du Saguenay),

« démontrer l'importance de l'école en tant que tremplin vers le marché du travail » (Production vidéo de sensibilisation au décrochage scolaire, CJE du Comté d'Iberville et Saint Jean).

Mais souvent elle ne suffit pas à convaincre les jeunes qu'il ne faut pas décrocher. L'information doit se faire plus intrusive, pour pénétrer la conscience de la personne :

« conscientiser les jeunes sur leur situation et sur les risques du décrochage scolaire » (S-Cool, CJE Beauharnois-Huntingdon)

« sensibiliser les jeunes aux réalités du marché du travail afin de comprendre l'importance de continuer leurs études » (Raccrochage 2000, CJE Châteaugay),

« encourager le jeune à finir ses études secondaires, c'est d'abord être à son écoute pour répondre à ses inquiétudes par rapport aux perspectives existantes et c'est aussi l'assister dans sa prise de décision en lui proposant une démarche afin d'explorer le plus de ressources possibles » (Projet de prévention du décrochage scolaire, CJE Côte-des-Neiges),

« par le counseling de groupe, nous tentons d'améliorer l'estime de soi des jeunes en leur faisant découvrir leurs forces et leur potentiel, ce qui leur permettra de mieux se projeter dans un choix professionnel » (Session d'orientation scolaire et professionnelle et de recherche d'emploi, CJE Avignon-Bonaventure)

Dans un de nos deux terrains, le CJE a fait de la logique d'action préventive une stratégie organisationnelle qui lui permet de trouver sa place dans le champ de l'insertion [voir Encadré 2].

Encadré 2. Un exemple de logique d'action préventive : le CJE R

Le CJE R est situé à l'ouest de Québec sur la rive Nord du Saint-Laurent. La Municipalité régionale de Comté, circonscription électorale principale couverte par le CJE, s'étend sur environ 4000 km². Son caractère agricole s'est peu à peu estompé au profit d'une activité industrielle de transformation de matière première : l'industrie du bois tout d'abord qui domine avec 47,6% de l'industrie locale puis la transformation des métaux (aluminium principalement), activités dont découlent la production de machines (9,5%). Si dans l'ensemble les entreprises de la région sont de petite taille (près de 70% embauchent moins de

5 salariés), un certain nombre de grandes entreprises jouent un rôle structurant (17 entreprises de plus de 100 salariés qui constituent 28,6% de l'emploi total).

Le niveau de scolarité de la population est inférieur aux moyennes régionales (Région de la Capitale Nationale) et nationales, ce qui est à mettre en rapport avec la structure traditionnelle de l'économie. Cette région est aussi marquée par le vieillissement de sa population ou plus précisément la sous-représentation des populations en âge de travailler (entre 15 et 55 ans). Ce vieillissement de la population traduit le problème de l'exode rural qui est un véritable problème public au Québec.

Entre 1997 et aujourd'hui, le public du Carrefour s'est considérablement transformé : il s'est féminisé et rajeuni ce qui traduit un rapprochement avec le public scolaire. En effet la clientèle scolaire et étudiante est passée de 12% pour l'exercice 97-98 à 42% pour l'exercice 1999-2000. Le CJE s'adresse en majorité à des jeunes de bas niveaux scolaires (diplôme d'étude secondaire ou moins) mais la proportion de jeunes ayant le Diplôme d'Études Professionnelles a augmenté ainsi que celles des étudiants au niveau collégial.

La fusion des services au public des sans-emploi des gouvernements provincial et fédéral, qui a débuté concrètement en 1998, a entraîné une reconfiguration du champ de l'insertion des jeunes. Auparavant, le gouvernement fédéral, du fait de son éloignement géographique et du manque de moyens humains, sous-traitait le service d'évaluation de l'employabilité et d'orientation des jeunes chômeurs au CJE, ce qui assurait à ce dernier un afflux régulier de clients.

Dès lors que le niveau provincial devenait seul responsable du service au client, les syndicats de la fonction publique québécoise ont fait pression pour que cette situation de sous-traitance ne soit pas reconduite dans le cadre du nouveau régime. Cette nouvelle règle du jeu a imposé un repositionnement du Carrefour par rapport à ses activités traditionnelles et un nouvel arrangement avec les services publics de l'emploi. C'est dans ce contexte qu'une double politique de prévention, du chômage de longue durée et de l'exode rural, a été imaginée⁴¹.

Cette politique repose sur un triple constat et un postulat. Le premier constat est celui de la sous-scolarisation chronique de la région. Le deuxième constat est statistique lui aussi, et concerne le risque d'exclusion durable du marché du travail des jeunes sans diplôme d'études secondaires. Le dernier constat concerne la fuite des diplômés vers les centres urbains. Le postulat qui fonde l'action du CJE en matière de prévention porte sur les processus qui sont en jeu dans les deux phénomènes : l'abandon comme l'exode sont le résultats de choix scolaires et professionnels qu'il est possible d'influencer grâce à un travail d'information et de sensibilisation⁴². Ce travail qui est effectué auprès des élèves de secondaire 5 et 4 (« à l'heure des choix, plutôt qu'une fois les études complétées »⁴³) porte sur l'état du marché du travail local : ses perspectives et ses prérequis. Les interventions sont intégrées aux cours d'« éducation au choix de carrière » et au cours de « vie économique » des deux écoles secondaires de la région.

⁴¹ Entretien directeur CJE R, 30/03/01.

⁴² L'intervenante chargée de ce projet insiste sur les « techniques d'impact » utilisées pour atteindre le « senti », les « émotions » des élèves [Entretien Noémie, Conseillère en emploi, CJE R].

⁴³ Carrefour Jeunesse Emploi (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, non paginé.

De même, un projet de « ferme communautaire » en collaboration avec la Commission Scolaire de P. visant le « raccrochage scolaire » a été mis en place. Cette structure portée par un organisme de jeunesse mais dans lequel le carrefour est fortement impliqué⁴⁴ se présente comme une sorte de clinique pour jeunes potentiellement décrocheurs, qui viennent là passer quelques semaines, pratiquer des activités en lien avec des activités traditionnelles de la ferme dans le but expresse de réintégrer le milieu scolaire.

C'est donc que la nouvelle configuration a rapproché le carrefour jeunesse des acteurs scolaires. Ce rapprochement est facilité aussi par la large palette de « services éducatifs », offerts par la Commission scolaire.

Parallèlement à ces politiques de prévention du décrochage qui favorisent la coopération entre les acteurs locaux, des réformes plus structurelles de la formation professionnelle initiale ont tenté, en 1997, de donner plus de place aux aspects pédagogiques et aux problèmes d'apprentissage.

2.2.2. Des réformes de la formation professionnelle initiale : élever le niveau par la voie pédagogique?

Les enquêtes sur la persévérance et sur les différents types de décrocheurs ont permis de redécouvrir l'échec scolaire. Mais celui-ci toujours existé dans la sphère psychopédagogique, qui analyse les milieux pauvres comme porteurs de carences et de perturbations dans le processus de développement de l'enfant. Un courant piagétien dans la psychopédagogie soutient ainsi une politique de primo-prévention en faveur du développement des services de garderie. Pour les pouvoirs publics, « *le besoin se fait [...] sentir, et ce non seulement pour les jeunes enfants considérés à risque, de milieux qui pourraient stimuler le développement de l'enfant, sur les plans affectif, social, cognitif, langagier et psychomoteur et lui permettre d'acquérir ainsi les préalables essentiels à la scolarisation* » (CSE, 1996, p.23). Dans la pure tradition handicapologique, les problèmes des élèves à problèmes issus de familles pauvres sont ainsi assimilés à des problèmes de développement. L'État étend la sphère du providentialisme à la fonction d'élevage en proposant des places de garderie à 5 \$. Par ailleurs, une politique de discrimination positive, semblable aux ZEP, est engagée au profit des écoles montréalaises que fréquente une population particulièrement défavorisée.

Devant l'échec de la réforme du régime pédagogique de formation professionnelle, un tournant pédagogique s'amorce en 1995 : « *le pari consiste à favoriser des modèles de transmissions des savoirs et des qualifications « mieux adaptés » à une clientèle que la formation théorique repousse manifestement* » (Doray, Landry, Tremblay, 2000, p. 10). Le développement de l'alternance travail-étude comme modèle pédagogique, la concomitance des études générales et professionnelles (ce qui entraîne une baisse des prérequis de formation générale pour l'accès à la formation professionnelle) pour garder les élèves motivés, constituent des réponses qui seront avalisées dans le plan d'action proposé par le ministère de l'Éducation en 1997 [MEQ, 1997]. La Commission des États généraux avait fixé trois missions au système éducatif : socialiser, instruire et *qualifier*. Mais l'objectif de qualifier 85% des jeunes, auquel la ministre de l'Éducation a souscrit en lançant sa réforme, et qui sera rehaussé à 100% lors du Sommet du Québec et de la jeunesse (2000), se traduit par des objectifs de diplomation qui mettent sur le même plan filière générale et filière professionnelle. En effet, le premier niveau de diplôme (du secondaire) est atteint indifféremment par un DES ou un DEP.

⁴⁴Son directeur est aussi le président du comité exécutif du projet.

La réforme de 1997 propose aussi l'instauration de processus de reconnaissance des compétences à un niveau moins élevé que le DES ou le DEP dans un espace qui se situerait entre l'ISP, spécialisée dans l'accueil des élèves en difficulté d'apprentissage, et le DEP. Elle introduit une Attestation de Formation Professionnelle (AFP) pour des métiers semi-spécialisés, considérés comme des « tronçons » de métiers existants (se traduisant le plus souvent par une fonction d'aide). La perception du problème reste toutefois ambiguë : en effet pour la communauté scolaire *« il est clair [...] que la création de la voie de formation professionnelle pour des occupations simples est envisagée avant tout dans le but d'attirer une catégorie particulière d'élèves. On cherche à retenir à l'école et à stimuler des élèves qui ne sont pas motivés par des études au secondaire et qui sont susceptibles de décrocher avant d'amorcer une formation professionnelle, mais qui sont capables de faire des études »* (Audet, 1995, p. 50). Cependant, force est de constater que *« dans les années passées, on a pas réussi à bien tracer la ligne entre ces élèves qui ont des difficultés insurmontables et ceux qui sont tout simplement peu motivés à l'école »* (ibid., p. 51). Ainsi, la proposition du ministère qui vise à *« faire la différence entre les élèves « à problèmes » et des élèves qui ne veulent simplement pas poursuivre dans les voies actuelles »* (ibid., p. 33), pour que le DEP soit accessible aux seconds sans être contaminés par l'échec des premiers, demeure une gageure technocratique. L'auteur de l'étude reconnaît implicitement qu'entre ceux qui ne peuvent pas et ceux qui ne veulent pas, la frontière est floue.

Le paradigme de l'acteur rationnel, qui continue d'innover une partie des politiques scolaires, devient de plus en plus prégnant dans les politiques de prévention de l'exclusion sociale au Québec.

3. Les politiques de prévention de l'exclusion sociale : entre correction et dissuasion

Les politiques de lutte contre l'exclusion professionnelle vont connaître un changement de référent et de logique d'action conforme à la théorie de la dépendance. L'État n'est pas vraiment remis en cause dans sa mission de transformation sociale et de prise en charge des individus dans le besoin, mais les hypothèses causales qui sont développées pour expliquer le recours à l'aide sociale conduisent à mettre en place une forme d'éducation à la rationalité, de pédagogie du risque. L'outil utilisé n'est pas tant l'incitation, qui postule l'existence d'une rationalité pleine et entière chez l'individu, ou la sanction, qui s'appuie sur la vision d'un individu pleinement conscient des conséquences de ses actes ; c'est plutôt l'éducation au choix et le travail sur autrui visant une prise de conscience des effets néfastes à long terme de leur décision. L'action publique s'évertue alors à produire des individus éclairés sur le prix exorbitant de leur stratégie de court terme.

Ces politiques de sensibilisation et de normalisation viennent alors se greffer sur un dispositif plus classique de mesures ayant pour objectif de réparer ou de rattraper les handicaps des individus. Ces dernières, qui s'appuient sur une représentation de l'individu comme ensemble de compétences productives, sont concurrencées par des programmes visant l'être de volonté s'exprimant en chacun de nous. Il suffirait alors de changer la perception du risque ainsi que la perception des capacités afin que chaque jeune fasse le « bon choix » : celui du travail ou celui des études.

3.1. La « dépendance sociale » : le recours à l'assistance comme comportement à risque

Dans le système d'assistance-jeunesse, le référent du décrochage social qui pose le recours à l'assistance comme un comportement à risque, fait son apparition au milieu des années quatre-vingt-dix, lorsque les jeunes sont à nouveau des cibles privilégiées des mesures pour les assistés sociaux. L'aide sociale étant présentée comme un risque, la demande d'aide sociale devient logiquement un comportement à risque. Le décrocheur social est le prolongement dans le secteur social du décrocheur scolaire : il possède les mêmes caractéristiques car il est lu à travers la même grille de l'individualisme ontologique revisité. Sur la base de la découverte de l'acteur rationnel pathologique et pathogène, se développent des politiques tournées vers la sensibilisation aux risques individuels et sociaux du « choix » de l'assistance⁴⁵. Ce faisant, les politiques de prévention essentiellement tournées vers les jeunes apparaissent comme un retour à une rationalité de la responsabilité qui repose sur deux vertus morales cardinales : d'une part la *prudence* qui consiste à ne jamais agir sans avoir prévu les conséquences de ses actes, et d'autre part la *prévoyance* qui met l'accent sur la nécessité de se prémunir personnellement contre les dommages provoqués par des aléas qui nous menacent.

Sylvie Morel note que le Québec hésite à s'inscrire dans ce paradigme de la dépendance (Morel, 2002, p. 101), oscillant entre une vision structuraliste des problèmes de chômage des jeunes et une représentation en termes comportementalistes. Le caractère plus ou moins répressif de l'attitude adoptée par les pouvoirs publics à l'égard des jeunes découle à notre sens de l'ambivalence de la notion de dépendance entre attitude volontairement transgressive et insouciance inconsciente. Il nous semble que plus qu'une « criminalisation » de l'assistance sociale liée à la responsabilisation des individus face à leur sort, on assiste à une « thérapéutisation » de la relation d'assistance considérée comme une conduite à risque.

Un des principaux objectifs des recherches monographiques sur les publics jeunes à l'aide sociale est de repérer les « stratégies » qui les conduisent à faire une demande. Elles partent donc du postulat que la demande découle d'une action rationnelle qui vise une finalité : l'autonomie.

3.1.1. Les jeunes et l'usage stratégique de l'assistance

L'idée que l'aide sociale donne lieu à un usage stratégique de la part des jeunes est aussi vieille que la présence massive des jeunes dans le régime d'assistance. Les premières rapports publiés au milieu des années quatre-vingt par le ministère de la Sécurité du revenu sur les jeunes présents à l'aide sociale mettent en relief le fait que les jeunes auraient un rapport spécifique à l'aide sociale, à rapporter aux particularités de cet âge de la vie tout entier tourné vers la prise d'autonomie (Gingras, 1984). Certes, d'un point de vue statistique (de la loi sociale dirait Durkheim) les études montrent bien la parfaite superposition des courbes du chômage et de la présence des jeunes à l'aide sociale⁴⁶, ce qui tendrait à montrer que

⁴⁵ Cette « découverte » s'inspire en fait nettement de la législation américaine en matière d'assistance, elle-même grandement influencée par les thèses d'auteurs comme Charles Murray et Lawrence W. Mead. Charles Murray, par exemple, développe l'idée que les programmes et les barèmes influencent les comportements des individus qui se conduisent de manière rationnelle. Son raisonnement s'appuie donc sur une hypothèse forte de rationalité. Si les programmes québécois demeurent relativement prudents sur l'usage des barèmes comme outil d'incitation, il reste que le postulat de la rationalité économique à court terme des bénéficiaires et notamment des plus jeunes, s'impose comme une évidence. Pour un résumé des thèses de Charles Murray, voir Morel (2000, pp 172-173).

⁴⁶ Comme en France, les jeunes sont relativement moins couverts par le système d'assurance-chômage que les adultes, dans la mesure où ils ont en général peu d'heures travaillées à leur actif.

l'assistance est le produit direct du manque structurel d'emploi ; mais les monographies de ce groupe d'âge s'évertuent à montrer que les jeunes ne sont pas des pauvres comme les autres, dans la mesure où ils auraient une relation plus instrumentale au revenu d'assistance. Du moins ces analyses montrent-elles que les jeunes font preuve d'une forme de rationalité dans leur recours à l'assistance.

En 1995, l'enquête de Lanctôt et Lemieux sur les jeunes de moins de 21 ans bénéficiaires de l'aide sociale, s'interroge pareillement sur le sens du recours à l'assistance pour les jeunes, à l'aide d'une enquête qualitative auprès de groupes de jeunes assistés. Dans un contexte de restriction budgétaire, l'objectif du gouvernement est de justifier la mise en place d'une limitation du recours à l'aide sociale pour les plus jeunes par l'institution d'une « contribution parentale ». Tout un chapitre *« cherche à cerner dans une perspective socio-historique, le concept de jeunesse et les modalités de passage à l'âge adulte, notamment dans ses dimensions résidentielles, matrimoniales et professionnelles. Il se termine sur la question névralgique de l'entrée dans la vie active [...] Ce chapitre pose la question de l'entrée à l'aide de dernier recours comme stratégie d'affranchissement de la tutelle parentale et d'accès à la vie adulte. En d'autres mots, il pose l'hypothèse que certaines catégories de jeunes, à défaut d'une insertion professionnelle, envisagent l'aide de dernier recours comme mode d'émancipation à l'autorité parentale à court terme (sic) »* [Lanctôt, Lemieux, 1995, p. 2].

Aussi la seconde partie de l'étude adopte-t-elle une approche subjectiviste et qualitative pour mettre à jour les différentes stratégies à l'œuvre chez les jeunes qui décident de demander l'aide de derniers recours. Cette typologie donne à penser que le revenu d'assistance fait partie des « ressources » normales ou du moins possibles dans le passage à l'âge adulte.

Ils classent les jeunes selon quatre types de stratégies qui donnent à penser que le revenu d'assistance fait partie des « ressources » normales, ou du moins possibles, dans le passage à l'âge adulte pour les jeunes.

1) Le mariage ou la maternité comme mode d'insertion sociale ou de subsistance

Dans ce profil, on trouve des jeunes filles qui *« envisagent le mariage ou la maternité comme mode d'insertion sociale ou de subsistance »* (ibid., p. 111). À court terme cependant, *« les avantages et la sécurité économique que procure l'aide sociale aux jeunes mères, de même que la lourdeur de la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, les détournent du marché du travail »* (ibid.).

2) L'émancipation de la tutelle familiale à court terme par le recours à l'aide sociale

Ces jeunes voient la sécurité du revenu comme un moyen ponctuel d'acquérir une certaine autonomie financière par rapport à leurs parents qui sont souvent eux-mêmes bénéficiaires de l'assistance sociale. Ils souffrent d'un manque de réalisme car *« ils entretiennent souvent des aspirations professionnelles relativement élevées, compte tenu de l'état du marché du travail et de leur faible scolarité, ce qui les amène à préférer l'inactivité à un emploi qui ne correspond pas à leurs attentes »* (ibid.).

3) L'insertion professionnelle partielle et l'aide sociale comme principale source de revenu

Ces jeunes ne travaillent pas assez pour être totalement indépendants financièrement. Les chercheurs admettent même qu'ils limitent volontairement leur recherche de travail *« de telle sorte qu'ils conservent les avantages associés au programme, notamment la carte de médicament et l'assurance de recevoir un revenu minimal et régulier »* (ibid.). La stratégie de

ces jeunes consiste donc à « *minimiser ou maintenir leurs revenus de travail leur permettant de conserver les avantages de l'aide sociale* » (*ibid.*).

4) « L'aide sociale transitoire » (*ibid.*, p. 112)

Cette stratégie concerne les jeunes qui sont déjà engagés sur des projets d'emplois ou d'études et qui, en attendant le commencement effectif de ces projets, transitent par l'aide sociale.

Ces stratégies, si l'on exclut la troisième, sont toutes placées dans un horizon court. Elles font référence à des usages toujours considérés comme ponctuels, dans l'attente d'un moyen plus pérenne d'insertion (mariage, autonomie financière par le travail). Ces stratégies ne sont d'ailleurs pas stigmatisées en tant que telles, mises à part celle des « insérés partiels » qui regroupe aussi le plus de « fraudeurs ». Mais cette vision stratégique du recours à l'aide sociale place irrémédiablement l'individu dans une position d'acteur de ses choix (chercher et accepter un travail ou aller faire sa demande d'aide sociale) qui exprime des préférences, et non de victime (de la conjoncture, du chômage, de la fermeture du marché du travail par ses aînés, etc.). Elle tend à montrer que l'individu trouve dans l'aide sociale un certain niveau de satisfaction, du moins dans un premier temps. L'aide sociale perd irrémédiablement son caractère de choix de derniers recours puisque ce n'est pas le produit d'une décision nécessaire mais d'une rationalité instrumentale.

Si l'angle d'approche en lui-même n'est pas très original, l'écho qui en est fait dans la presse est particulièrement saisissant : il est question de l'aide sociale comme « *mode de vie* »⁴⁷ ou d'une « *planche de salut pour régler les crises familiales ou les difficultés que rencontrent les décrocheurs sur le marché du travail* »⁴⁸. Dans *Le Devoir*, le terme d'accoutumance est lâché⁴⁹. Ainsi, à une forme de moralisation de l'aide qu'induit l'emploi du terme de dépendance (« *le régime de l'aide sociale traîne comme un boulet un « noyau dur » de jeunes sans emploi qui restent indéfiniment accrochés aux jupes de l'État parce qu'ils n'arrivent pas à trouver du travail et n'y voient d'ailleurs souvent aucun avantage* »⁵⁰) s'ajoute une forme de pathologisation, la dépendance étant assimilée à une maladie dont « souffriraient » les assistés sociaux, particulièrement les jeunes⁵¹.

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, les statistiques longitudinales démontrent une présence continue à l'aide entre 1983 et 1993 de 40% de la cohorte des jeunes entrants dans le système d'assistance. Ce fait statistique qui met en lumière un risque pour les nouveaux entrants de rester durablement inactifs et sans revenus de travail, indique pour les acteurs politico-administratifs que cette stratégie de court terme est un mauvais choix à long terme. Le long terme prend des formes extrêmes, puisque les études intergénérationnelles montrent que les effets de l'aide sociale se font sentir sur plusieurs générations.

3.1.2. La formation des préférences : un problème intergénérationnel

En novembre 1995, deux études de la Direction de la recherche du ministère de la Sécurité du revenu abordent le problème de l'assistance sociale sous l'angle du processus en

⁴⁷ *Le Devoir*, mercredi 10 janvier 1996.

⁴⁸ *Le Soleil*, lundi 15 janvier 1996.

⁴⁹ « On sait tous à quel point ça [l'aide sociale] devient une trappe de laquelle on ne peut pas sortir. Ça ne devrait pas être un mode de vie mais une parenthèse dans la vie d'une personne. On veut justement éviter l'accoutumance », Christiane Miville-Deschênes, porte-parole de la ministre dans *Le Devoir* du 10 janvier 1996.

⁵⁰ *La Presse*, mercredi 10 janvier.

⁵¹ « Les jeunes Québécois sont d'ailleurs ceux qui souffrent le plus de ce que les experts du ministère appellent la « dépendance sociale », ou le fait de vivre aux crochets de l'État », *La Presse*, mercredi 10 janvier 1996.

se penchant plus particulièrement sur ses premiers moments : une synthèse de Lisette Moreau portant sur *La pauvreté et le décrochage scolaire ou la spirale de l'exclusion* et l'étude quantitative à partir des fichiers administratifs de l'assistance-emploi réalisée par Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt (*op. cit.*). De plus, ces deux études ont pour particularité d'ouvrir le champ de la thématique intergénérationnelle.

Lisette Moreau se penche sur les liens entre la phase de la scolarisation, de l'éducation et de l'entrée dans la pauvreté. Ainsi l'idée que l'avenir des jeunes pauvres se joue pendant la phase d'éducation sert-elle de fil conducteur à l'étude dans une tonalité générale fortement imprégnée de psycho-sociologie :

« Il n'est plus à démontrer que le milieu familial, social, et culturel agit sur les décisions que prennent les individus et sur les choix qu'ils font. L'influence du milieu socio-économique et familial se fait sentir à différents niveaux et de multiples façons. Elle contribue, chez le tout jeune enfant comme chez l'adolescent, à modeler la perception qu'il a de la société et la représentation du rôle qu'il a à y jouer. [...] La famille plus particulièrement joue un rôle majeur dans la socialisation et la transmission de valeurs, telles que celles liées à l'importance de la scolarisation » (Moreau, 1995, p. 15).

Les conséquences de ces tares familiales se font sentir en cascades : la sous-scolarisation provoque le décrochage scolaire qui est synonyme de difficulté d'insertion professionnelle, de revenus peu élevés, puis de délinquance et de problèmes de santé. Enfin, cette sous-scolarisation se répercute inévitablement dans le budget de l'État en termes de baisse de recettes fiscales et d'augmentation de dépenses sociales. L'auteur conclut :

« En somme, il faut tout mettre en œuvre pour prévenir le décrochage scolaire. Nous savons que ce sont les facteurs socio-démographiques qui ont le plus d'impact sur le rendement scolaire. Il faut donc intervenir très tôt auprès des enfants « à risque ». C'est bien avant leur entrée à l'école qu'il faut leur offrir l'environnement et les stimulations que leurs parents ne sont pas toujours en mesure de leur offrir, en leur donnant par exemple un accès gratuit, et précoce, aux garderies et aux prématernelles.

C'est également très tôt dans la trajectoire scolaire qu'il faut offrir aux enfants les plus démunis le soutien et l'encadrement dont ils ont besoin. Rappelons que le retard pris au primaire ne se rattrape parfois jamais » (ibid., p. 39).

La thématique intergénérationnelle prend de l'essor à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, là aussi grâce à l'étude du ministère de la Sécurité du revenu qui, outre des statistiques longitudinales, peut s'appuyer sur des données intergénérationnelles. Lanctôt et Lemieux ont assez de champ pour « vérifier l'existence d'un phénomène intergénérationnel et explorer l'incidence de la contribution parentale en examinant, en rétrospective, la présence de l'aide sociale des parents des jeunes générations de 1989 et de 1993 » (*ibid.*, p. 3). S'ils peuvent réaliser cette partie de l'étude, c'est parce qu'ils possèdent des informations intergénérationnelles dans les dossiers. Or, ce type d'informations n'est disponible que depuis 1983, date à laquelle les fichiers intégrés de l'aide sociale ont consigné de manière rigoureuse les numéros d'assurance maladie des enfants de prestataires, que l'on peut éventuellement retrouver par la suite comme prestataires. Les évaluateurs font apparaître que sur les 27 576 jeunes de moins de 21 ans prestataires de la sécurité du revenu en 1993, 62% avaient des parents qui avaient bénéficié de l'aide de derniers recours au moins une fois entre 1983 et 1993. Là aussi, le « groupe intergénérationnel » se différencie essentiellement

du « groupe non intergénérationnel » sur le nombre d'années de scolarité. En 1995 donc, on est encore dans une vision de la transmission de handicaps socio-culturels.

L'équipe de Bernard Fortin, un économètre de l'Université Laval qui a collaboré aux premières études statistiques à partir des fichiers d'aide sociale est particulièrement actif sur ce terrain. Par des techniques économétriques beaucoup plus sophistiquées que ce que peuvent mettre en œuvre les statisticiens du ministère⁵², Bernard Fortin mesure l'effet de transmission intergénérationnelle dans le système d'aide sociale (Duclos, Fortin, Rouleau, 1999). Il affine les intuitions psycho-sociologiques qui dominent la question de la dépendance en empruntant plusieurs de ses hypothèses à la littérature anglo-saxonne. Il distingue en effet deux mécanismes de transmission intergénérationnelle qu'il essaie d'évaluer.

Tout d'abord, un lien de causalité simple « *fait référence à la reproduction naturelle du modèle parental par l'enfant* » (*ibid.*, p. 3). Les parents peuvent en effet transmettre leur préférences dans la mesure où « *de façon intuitive, l'enfant tente de reproduire, à l'âge adulte le modèle projeté par les parents* » (*ibid.*). De plus, le fait que les parents aient déjà été bénéficiaires de la sécurité du revenu abaisse, pour l'enfant, le coût (psychologique et temporel) de la recherche d'information des modalités du régime d'assistance. De ce fait, les parents jouent aussi le rôle d'initiateurs, rôle qu'ils peuvent moins bien remplir pour la recherche d'emploi (*ibid.*, p. 4). Les enquêtes qualitatives (notamment celle de Lanctôt et Lemieux) ont montré, en outre, que les parents pouvaient faire pression sur les jeunes adultes pour qu'ils aient recours à l'aide sociale. Enfin, « *le fait que les parents ont eux-mêmes bénéficié de prestations d'aide sociale rend l'enfant moins réticent à participer au programme* » car ce comportement est relativement normalisé. C'est ce que les auteurs appellent un « *stigmatisme (sic) atténué par la participation parentale* » (*ibid.*).

Cependant il peut n'y avoir que corrélation entre participation des parents et participation des descendants. Dans ce cas, on identifie plusieurs facteurs : le milieu de vie commun impliquant un certain rapport aux valeurs (au travail par exemple), les représentations quant aux sources de dénuement économique (plutôt une fatalité ou plutôt le résultat d'une action individuelle ou du mérite), et enfin des « *caractéristiques individuelles corrélées entre générations* » généralement non observables (*ibid.*, p. 5).

Les auteurs soulignent que la prépondérance de l'une ou de l'autre option a des conséquences différentes en matière d'action publique :

« Dans le cas spécifique où l'enfant reproduit le modèle projeté par le parent, on observera un lien de causalité entre la participation des parents et des enfants à l'aide. Dans ce cas, les politiques qui influencent les séjours des parents auront aussi pour effet d'affecter la participation à l'aide des enfants. Ceci implique que toute analyse coûts-avantages de ces politiques devra considérer non seulement leurs effets sur la génération présente mais aussi sur les générations futures. Ainsi l'instauration de critères d'admissibilité à l'aide plus sévères dans le cas des parents pourra avoir pour effet de réduire le taux de participation des enfants. Cependant, cette intervention aura un impact mitigé sur la participation des enfants, si les comportements respectifs des parents et des enfants sont plutôt le reflet de valeurs véhiculées au sein d'un milieu de vie commun indépendantes de la participation à l'aide. Une politique plus efficace misera plutôt sur l'altération de ces caractéristiques communes des parents et des enfants » (*ibid.*, p. 2).

⁵²Il apporte notamment les modèles *probit*, qui ont la particularité d'isoler l'effet d'une variable sur un phénomène en mesurant son poids « toutes choses égales par ailleurs ».

Cette vision longitudinale implique qu'une action sur une génération peut aussi être considérée comme une action de prévention par rapport à la génération suivante. C'est essentiellement au niveau de la formation des préférences, autrement dit de la socialisation, que la famille fait son effet. La jeunesse, assimilée à l'enfance, est l'âge de la plasticité des valeurs, l'âge de la formation des représentations.

Cette représentation de l'atavisme de l'assistance transparaît jusque dans les discours des acteurs locaux, essentiellement en zone rurale [Voir Encadré 3]

Encadré 3. Les discours sur la thèse de la reproduction intergénérationnelle

Les entretiens que nous avons menés au niveau local ont montré une plus grande emprise symbolique de cette thèse de la reproduction intergénérationnelle de la dépendance dans la zone rurale. Sur le thème du modèle parental tout particulièrement :

« Ça peut être un jeune de 20 ans et tout ce qu'il a eu comme exemple dans sa vie c'est son père qui est aussi prestataire, la mère qui est aussi prestataire et puis le grand-père qui n'a jamais travaillé non plus. Donc ça c'est difficile aussi de changer la perception du jeune à savoir « écoutes : toi là, si tu veux, t'as le potentiel d'être travailleur et autonome, d'être pas dépendant du système en fin de compte » [Nathalie, Conseillère d'insertion, CJE R.].

« Parce que ça veut dire que le jeune quand c'est son anniversaire, sa première préoccupation, c'est de venir ici déposer une demande de Sécurité du Revenu. Il part de ce principe-là. Tu te dis qu'on a un méchant travail mental à faire versus l'idée qu'il a de la Sécurité du Revenu. Il ne faut pas oublier que c'est un contexte qui est souvent familial : il a vu son père, il a vu ses frères, il a vu peut-être son grand-père qui était à la Sécurité du Revenu. Pour lui entre guillemets c'est la normalité. J'ai 18 ans, je viens déposer une demande de Sécurité du Revenu » [Directeur CLE, module Sécurité du Revenu (SR), site R.].

« C'est que, à un moment donné, ils vont d'eux-mêmes se tanner ou leur milieu va les stimuler ou des fois c'est leur milieu qui les entraîne vers le bas aussi. Si toute ta famille est à l'Aide, si t'as jamais vu personne se lever à matin de toute ta vie, ben là... que tu sois à l'Aide c'est pas un drame. Souvent il y a des pressions de l'extérieur » [Directrice CLE, module SR, site U].

On a là l'image d'un jeune « sous influence », contaminé par des perceptions de la réalité sociale et des valeurs de son entourage. Il faut alors « changer les mentalités » [Directeur CLE, module SR, zone R]. Mais l'imaginaire collectif, même professionnel, sur le processus d' « entrée dans le système », peut aller jusqu'à la criminalisation de la famille qui pousserait leurs enfants à aller faire leur demande :

« Écoute : j'ai travaillé en ville mais ce que j'ai remarqué, c'est que les gens, les jeunes surtout, qui ont des difficultés au niveau des habiletés qui peuvent pas se défendre beaucoup, ils peuvent être exploités par leur milieu familial... j'en ai deux ou trois comme ça où leur parent est assez âgé et puis il fait de la pression au niveau de la personne pour dire « eh là il faut pas travailler ! Tu t'occupes de moi, là ». Ou carrément le jeune, c'est un gars qui n'a pas beaucoup de potentiel, il a des limites au niveau cognitif, au niveau de l'apprentissage académique, il a de la difficulté, c'est un gars il va falloir qu'il fasse de la manutention. S'il demeure sur une ferme, c'est un bon parti pour les parents parce que c'est un travailleur qui coûte rien. Donc c'est pas avantageux pour les parents qu'il aille travailler à l'extérieur, là. Lui, présentement c'est des bras pour la ferme. En plus il touche un chèque, il est autonome dans un certain contexte... Et des fois je dois t'avouer, c'est dommage, mais des fois la personne est tellement sans défense et je te dis qu'elle est victime : elle touche presque rien sur son chèque, c'est la famille qui prend tout, puis il travaille à la ferme. Donc

vraiment là...la motivation c'est plus la personne qui joue avec le système ou qui a pas beaucoup confiance, mais qui n'est pas nécessairement victime » [Pierre, Conseiller d'insertion, CJE R.]

Le jeune adulte qui vient de faire sa demande d'aide sociale à 18-20 ans alors qu'il est encore proche de l'enfance est donc une cible particulièrement stratégique. Si les parents peuvent influencer leur enfant au point que celui-ci commette l'irréparable (faire sa demande d'aide sociale), alors il doit être possible de l'en dissuader. Pour rompre le cercle vicieux de la dépendance, mieux vaut donc s'y prendre tôt et avec une génération qui n'a pas d'enfants ou des enfants en bas âge, encore sensible aux efforts d'habiles conseillers.

La pauvreté intergénérationnelle peut aussi s'expliquer par des dysfonctionnements familiaux. On se trouve à l'intersection de la thèse du handicap et du décrochage. Car les parents transmettent moins un système de préférences déviant qu'ils ne provoquent, par leurs propres comportements et par leur façon d'élever leur progéniture de graves problèmes psycho-sociaux qui les rendent incapables de vivre « normalement », de gouverner leur vie de manière « saine ».

Le référentiel de la prévention s'est imposé cependant avant cette rupture cognitive. Au tout début des années quatre-vingt-dix sous l'impulsion principalement d'un chercheur en psychologie sociale, Camil Bouchard, la politique de prévention des risques de transmission de la pauvreté commence à prendre beaucoup de place dans le champ public. Cet auteur est un acteur multipositionné : issu du monde de la recherche scientifique, il a investi peu à peu le champ administratif puis politique. De plus, l'orientation de sa recherche le porte à l'intervention sociale dans le milieu associatif lié à la lutte contre la pauvreté et le développement communautaire [voir Encadré 4].

Encadré 4. Camil Bouchard : un acteur multipositionné

Psychologue de formation, il va diriger le Département de psychologie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Au sein de son laboratoire de recherche, le LAREHS (Laboratoire de recherche en écologie humaine et sociale), il développe de nombreuses collaborations avec le milieu communautaire et notamment avec les CLSC (Centres Locaux de Santé Communautaire).

En 1991, on lui confie la rédaction d'un rapport pour le ministère de la Santé et des Services sociaux intitulé *Un Québec fou de ses enfants* qui définit une politique préventive de la pauvreté.

Dans la foulée du rapport, il devient responsable en 1993 de l'implantation du programme « 1, 2, 3 Go- Pour un bon départ dans la vie », qui tente de rassembler toutes les compétences socio-communautaires autour des enfants entre 1 et 3 ans dont les parents sont en difficulté.

En 1996, il est appelé à participer au groupe de travail sur la réforme du régime d'assistance sociale et produit, suite à un désaccord avec une partie du comité, un rapport intitulé *Chacun sa part* (Bouchard, Labrie, Noël, 1996).

En 1997, il est nommé président du CQRS, le Conseil Québécois de la Recherche Sociale chargé de financer la recherche pour l'intervention sociale.

Enfin, en 2003, il est élu député à l'Assemblée nationale pour le Parti québécois. Il devient porte-parole de l'opposition officielle en matière de « lutte à la pauvreté et de solidarité sociale ».

Camil Bouchard, fervent défenseur d'une démarche d'innovation sociale au service des politiques publiques, est un promoteur de la notion de prévention. Dès 1991, dans un rapport qui fit grand bruit au Québec, il fait de la prévention l'alpha et l'oméga de la lutte contre la pauvreté. Prévention extrême car, pour lui, le phénomène de la pauvreté doit être pris à la racine, dès l'enfance. Se référant à un paradigme psycho-affectif, il soutient que l'intervention auprès des enfants dès le plus jeune âge est la plus efficace à long terme. La phase de développement psychique des tout jeunes enfants est en cela décisive pour l'épanouissement, donc la réussite scolaire. Il aboutit ainsi à ce slogan : « Prévenir la délinquance à 3 ans » (Bouchard, 1991). Logiquement, il propose de concentrer l'effort de l'État sur les jeunes parents pauvres, la pauvreté étant envisagée en premier lieu par les effets qu'elle peut engendrer chez les enfants tant sur le plan cognitif qu'affectif :

« La pauvreté a des effets qui sont maintenant connus sur la qualité des relations entre les membres de la famille, notamment entre les parents et leurs enfants. Les parents de familles pauvres vivent beaucoup plus d'événements négatifs et stressants, sont plus souvent malades et sans cesse préoccupés par leurs difficultés financières. Ils sont plus isolés, ont moins de pouvoir social, se sentent plus à la merci de décisions arbitraires, sont plus vulnérables devant la frustration. Ils éprouvent plus fréquemment des sentiments dépressifs et se montrent davantage méfiants envers la société et les services. Cet accablant et cet isolement risquent de les éloigner de leurs enfants : ils deviennent plus distants, se montrent moins attentifs, moins disponibles et moins chaleureux, plus sévères dans leur jugement, et plus autoritaires dans leurs conduites » (ibid., p. 67)⁵³.

« La pauvreté est associée à un très grand nombre de facteurs qui augmentent les risques pour les enfants et les jeunes : problèmes psychologiques des parents, violence familiale, isolement, sentiments d'impuissance et d'incompétence chez les parents et les enfants, gestion autoritaire des conduites, sous-stimulation, maladies et malformations chez les enfants, insalubrité et exigüités des logements, insécurité des quartiers, mobilité excessive et forcée des familles. [...] La pauvreté augmente le risque de dérapages et de capotages dans les relations entre parents et enfants. Elle affecte la vigilance et la maîtrise des capacités parentales et elle oriente les enfants et les jeunes dans les ornières de l'échec scolaire, du rejet, de la frustration et de la marginalisation » (ibid., p. 68).

Dans la suite de ce rapport, le gouvernement du Québec s'est de plus en plus intéressé à la « pauvreté de longue durée ». En 1994, le Comité sur la lutte à la pauvreté rend public un rapport dans lequel il met en relation la durée de la pauvreté et le type de prestations reçues (assurance-chômage ou assistance sociale) soulignant que le Québec détient un des records de pauvreté de longue durée (Comité sur la lutte à la pauvreté, 1994). Des études longitudinales sur la mobilité intergénérationnelle du revenu permettent de mesurer le poids de la pauvreté intergénérationnelle (Corak, Heisz, 1996, cité dans Fortin et Séguin, 1996, p. 53).

Cette conception développementaliste et intergénérationnelle de la pauvreté induit selon lui un ciblage des programmes d'emploi plutôt sur les jeunes chefs de famille et les mères de famille monoparentale (ibid., p. 69), ces dernières ayant été très tôt une cible favorisée par les gestionnaires de programmes.

⁵³Le rapport fait appel à beaucoup de travaux de recherche, parmi lesquels ceux de Bouchard et de son équipe arrivent en bonne place.

3.2. Des politiques structurelles de l'emploi timides

Au Canada, le gouvernement fédéral est responsable des politiques macro-économiques (monétaires notamment). Le gouvernement provincial a donc peu de marge de manœuvre pour construire une véritable politique globale de lutte contre le chômage. De plus, des politiques visant la demande de travail ont peu leur place dans le champ des politiques publiques. La séparation du champ économique et du champ du social est forte, de sorte que les politiques de lutte contre le chômage s'apparentent fort à une gestion sociale du chômage.

Diane-Gabrielle Tremblay montre bien les limites des politiques de l'emploi québécoises et même canadiennes (Tremblay, 1997, pp. 533-557). Ce n'est pas tant le niveau des dépenses qui distingue le Canada du reste des pays de l'OCDE que sa structure : les dépenses passives et l'action sur l'offre de travail dominant largement.

La réduction du temps de travail au Canada comporte deux volets : un volet fédéral autour du programme de travail partagé et un volet provincial à travers le programme d'aide à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (Tremblay, Villeneuve, 1998, pp. 120-127). Ces deux programmes reposent sur des libéralités qui n'ont aucun caractère obligatoire. Construits dans un esprit incitatif, ils ont pour objectif de donner des outils aux entreprises pour appliquer une réduction du temps de travail.

Au niveau fédéral, l'implémentation effective du programme de travail partagé date de 1982, et il est maintenu depuis lors. Plus qu'un programme de création d'emploi, c'est une mesure qui vise à éviter des licenciements temporaires en proposant aux salariés de l'entreprise une réduction du temps de travail en échange d'une compensation partielle de la perte de revenu qui en découle. Au Québec, une première expérience a été tentée entre 1984 et 1991. Le Programme d'Aménagement Concerté du Temps de Travail (PACTT) prévoyait le versement d'allocations de départ en préretraite ainsi que le maintien intégral des avantages sociaux dans le cas d'autres modalités de réduction du temps de travail (partage de poste, congé sabbatique, congé sans solde, semaine de travail réduite). Les embauches qui pouvaient se dégager de ces protocoles d'entente étaient réservés aux jeunes de moins de trente ans. Les résultats de cette expérience furent plus que modestes : 250 emplois ont été créés durant toute la période. D'où une relance sous une forme différente en 1994. L'État offre désormais une aide technique et financière tant pour la préparation de la réduction du temps de travail au sein de l'entreprise que pour sa mise en œuvre. Là aussi, on pouvait noter, deux ans après la mise en œuvre du programme, un succès tout relatif : 335,4 équivalent temps plein étaient libérés entre 1994 et 1996, essentiellement pour les entreprises exposées à des risques de licenciement⁵⁴.

Le Sommet québécois sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996, a suscité l'espoir d'une politique plus volontariste sur le plan de la création d'emploi et de l'augmentation du volume d'heures travaillées. Les thèmes qui y furent abordés en concertation avec les partenaires sociaux témoignaient d'une certaine ouverture économique et sociale : la réduction du temps de travail (de 44 heures à 40 heures), le développement des emplois en économie sociale et réduction du coût du travail (abaissement des charges) étaient à l'ordre du jour. Ces axes sont notamment portés par les milieux syndicaux, la FTQ en tête. Suite au sommet, le gouvernement québécois propose un allègement fiscal aux entreprises de 1000 dollars canadiens pour chaque emploi créé⁵⁵.

⁵⁴Source : Ministère du Travail, cité dans Tremblay, Villeneuve (1998, p. 124).

⁵⁵Nous n'avons pas trouvé de chiffres récents sur les effets de ces crédits d'impôt ce qui révèle aussi le peu d'intérêt que la communauté politique et de recherche porte à ce type de mesures. On remarquera notamment l'absence d'articles sur la question depuis six ans dans la Revue *Relations Industrielles* pourtant

Si dans les années soixante-dix, quelques programmes de création d'emploi font leur apparition, notamment pour les jeunes et pour les femmes (Initiatives locales, Création locale d'emplois), le spectre d'intervention va par la suite se resserrer autour de la gestion des sans-emploi et de leur employabilité.

3.3. Des mesures de développement de l'employabilité : la correction des handicaps

Entre 1984 et 1995, des mesures réservées aux jeunes assistés sociaux et centrées sur le développement de l'employabilité se développent. Elles visent la transformation des capacités productives des individus. La première inflexion des politiques consiste à séparer le public des « jeunes à problèmes » du reste de la population des jeunes sans emploi. Alors que jusque là, la politique de lutte contre le chômage s'adressait au groupe des jeunes dans son ensemble et relevait plus spécifiquement du Premier ministre ou du ministère du Travail, à partir de 1984, le ministère de la Sécurité du revenu chargé de la gestion du régime d'assistance se voit confier la mise en œuvre de mesures spécifiques aux jeunes assistés sociaux. Cette décision politique tend à institutionnaliser une différence de nature entre le « chômage des jeunes » en général et celui de ces jeunes chômeurs assistés.

Pour les jeunes sans emploi non assistés, le gouvernement continue de pratiquer des subventions salariales et des aides à l'embauche qui jouent sur le coût du travail. Pour les jeunes assistés, une série de mesures à dimension thérapeutique ou curative est mise en place. Ces mesures couvrent les trois pôles d'insertion (Wuhl, 2003) : le pôle éducatif à travers des mesures de formation en dehors de l'entreprise qui fonctionnent sur le modèle d'une séparation nette entre le temps de la formation et le temps de la production, le pôle non marchand qui repose sur la notion d'activité utile non solvable et le pôle économique qui consiste à parier sur la mise au travail en situation marchande des individus. En effet, les jeunes assistés sont orientés soit vers une mesure de rattrapage scolaire qui vise à leur permettre d'atteindre le DES, soit vers des Travaux Communautaires dans des secteurs d'utilité sociale, soit vers un « stage en milieu de travail » (dans le secteur marchand)⁵⁶ non diplômant qui correspond à une mise en situation de travail. On peut y ajouter les bons d'emploi (auxquels on a substitué le programme PAIE en 1990) qui, en offrant une subvention à l'employeur, facilitent l'intégration en emploi des « porteurs » du bon. Cette subvention est censée compenser le manque de productivité de l'individu.

Cette politique se place clairement dans une analyse par les handicaps. La demande d'assistance y constitue le résultat d'une situation de dénuement qui découle de la faible employabilité de l'individu, c'est-à-dire de son inadéquation aux normes de productivité du marché. On cherche par ces mesures à modifier ses qualités intrinsèques. On vise un être de capacités ou de talents, un objet de compétences. Réservées aux jeunes assistés sociaux de moins de trente ans jusqu'en 1989, ces mesures de développement de l'employabilité sont ensuite ouvertes à l'ensemble des assistés sociaux jeunes ou adultes.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, en même temps que la réforme du régime d'assistance cherche à responsabiliser les individus assistés, de nouveaux programmes s'appuyant sur de toutes autres hypothèses causales sont mis en œuvre.

spécialisée sur la question des relations professionnelles et du travail. Les derniers chiffres sont ceux livrés par Diane-Gabrielle Tremblay et Daniel Villeneuve dans l'article sus-cité.

⁵⁶ Devenu programme EXTRA.

3.4. L'axe de prévention de la dépendance sociale : OPTIONS et Solidarité jeunesse

Suite à la révolution cognitive constituée par la mise au jour du piège moral de la pauvreté, le ministère de la Sécurité du revenu développe une ligne d'action, centrée sur les jeunes, qui vise à les dissuader de demander l'assistance sociale. Puisqu'il est démontré que les jeunes ne font preuve que d'une rationalité limitée, l'action des pouvoirs publics va consister à leur faire accéder à la rationalité pleine et entière, c'est-à-dire à la liberté. Cette action de dissuasion qui se traduit dans deux programmes, OPTIONS en 1996, et Solidarité jeunesse en 2000, repose essentiellement sur une stratégie de sensibilisation, afin de ramener les jeunes à une rationalité moins coûteuse pour le régime d'aide sociale. À cela s'ajoute l'idée que les handicaps sont moins réels que le produit de la perception (déformée) des individus. Aussi, outre le déplacement qui consiste à ne plus parler des causes de la pauvreté mais uniquement de la décision de demande d'assistance, un second déplacement vise à focaliser l'attention sur les problèmes de « recherche d'emploi » et non plus sur ceux de l'emploi lui-même.

3.4.1. La cible : les jeunes nouveaux demandeurs

Le programme OPTIONS constitue le galop d'essai de la nouvelle stratégie de prévention qui trouvera son aboutissement dans le programme Solidarité jeunesse. Ils sont tous deux le produit de cette matrice cognitive et normative sur la pauvreté.

Le ciblage du programme OPTIONS et du programme Solidarité jeunesse traduit l'approche addictive de l'aide sociale. On y voit la volonté de « cueillir » les jeunes dès leur demande d'aide sociale en s'adressant exclusivement aux nouveaux demandeurs. La focalisation sur le flux d'entrée est donc totalement volontaire. Elle découle de la philosophie générale d'intervention. Enfin, le paradigme de la dépendance appelle une action précoce, avant que le mal ne soit fait. Le souci d'écarter le jeune des dangers de l'aide sociale conduit les gestionnaires de Solidarité jeunesse, par ailleurs intéressés à faire baisser artificiellement les chiffres de l'assistance, à détourner ces jeunes de l'inscription pour les injecter dans le champ de l'intervention sociale-jeunesse et ce au prix d'une certaine inventivité juridique : les jeunes ne sont plus indemnisés par le ministère de la Solidarité mais par les organismes associatifs auxquels est confiée la gestion de ce programme. Les CJE versent au jeune une allocation qui équivaut à celle qu'il aurait perçue s'il ne s'était pas « désisté » de sa demande d'assistance.

De plus, la limite d'âge pour accéder au programme est abaissée à 20 ans pour le programme OPTIONS et à 21 ans pour le programme Solidarité jeunesse. Cet ensemble de règles s'inscrit parfaitement dans une gestion de la « carrière » de l'assisté dominée par le référent de la prévention de la dépendance. Voici comment sont présentés les deux programmes :

« permettre aux jeunes adultes aptes et disponibles au travail d'entreprendre, dès leur arrivée à l'aide, une démarche visant à recouvrir le plus rapidement possible leur autonomie et même à éviter le recours à la sécurité du revenu »
[Ministère de la Sécurité du revenu, OPTIONS, Guide d'intervention, 1996, p. 4]⁵⁷

« Le projet Solidarité jeunesse offre aux jeunes de moins de 21 ans qui déposent une demande d'assistance-emploi⁵⁸, l'opportunité de s'engager dans

⁵⁷Dans la suite du texte nous désignerons ce guide d'intervention par le terme OPTIONS.

⁵⁸L'assistance-emploi est le nouveau terme pour « sécurité du revenu » depuis la réforme de 1997.

une période de réflexion et d'orientation menant à une démarche d'intégration socio-professionnelle afin de prévenir, dans la mesure du possible, le recours et la dépendance à long terme à l'assistance-emploi » (Solidarité jeunesse⁵⁹, Document de formation destiné aux organismes jeunesse, 2000, p. 3).

Le projet est présenté comme une « *alternative à l'entrée passive à l'assistance-emploi* » (OPTIONS, p. 4). Tous les ingrédients d'une bonne politique de prévention sont présents : d'une part, la vision de l'assistance comme un risque et d'autre part le recours à l'assistance comme un comportement à risque.

3.4.2. Savoir plus pour risquer moins dans l'assistance ?

Les jeunes qui accèdent au programme Solidarité jeunesse reçoivent une plaquette informative qui les avertit de ce risque : « *Donner seulement un chèque à un jeune qui entre dans la vie adulte peut constituer un piège de pauvreté risquant d'entraîner une dépendance à long terme* ». L'aide sociale est assimilée à une drogue à laquelle les jeunes peuvent prendre goût. Les concepteurs du programme mettent donc tout particulièrement l'accent sur la rapidité de l'intervention : « *les attentes par rapport à OPTIONS veulent notamment que l'activité ou le processus OPTIONS DÉBUTE dans les PREMIERS JOURS qui suivent la réception de la demande de prestations de la personne* » (OPTIONS, p. 14).

À cette analyse du risque répond une action de « conscientisation » qui est présentée comme le cœur du projet. Pour une prévention efficace, il faut « *sensibiliser la personne⁶⁰ à l'effet que le recours aux prestations de la sécurité du revenu se doit d'être temporaire et le plus court possible, et que des efforts doivent être faits par les prestataires pour retrouver leur autonomie financière par l'emploi* » (OPTIONS, p. 46).

Le programme OPTIONS est tout entier tourné vers la question de la sensibilisation (qui constitue par ailleurs le premier module du programme OPTIONS). Il s'agit de convaincre le demandeur qu'il a le choix de ne pas demander l'aide sociale, que ce n'est pas une fatalité. Tout se passe comme si le jeune demandeur n'était pas conscient de toutes les possibilités, de toutes les *options*, qui s'offrent à lui. Les concepteurs du programme cherchent ainsi à le faire advenir à l'état de sujet, conscient de ses choix. Par là-même, l'aide sociale n'est plus présentée sous l'angle du *droit*, ou même, comme c'est le cas aux États-Unis, sous l'angle des devoirs qui s'appliquent au requérant dans un esprit d'équité, mais bien sous la forme d'une opportunité parmi d'autres. La rationalité dans laquelle s'inscrit désormais l'aide sociale n'est pas celle de la justice (des valeurs dirait Max Weber), ni même celle de la légalité, mais celle de l'efficacité. Certes, l'aide sociale est un droit et, à ce titre, la société ne peut en interdire l'accès à quiconque, mais l'individu est-il vraiment sûr que ce droit représente ce qu'il y a de meilleur pour lui ? Dans son versant actif, l'État se coule dans la logique d'action rationnelle par finalité dans laquelle l'aide sociale est moins un droit qu'un moyen (parmi d'autres) pour accéder à ses fins : l'autonomie financière. Alors que l'ouverture des droits à l'assistance par l'État de droit suppose d'examiner les besoins de l'individu au présent, la décision de demande d'assistance s'inscrit dans une évaluation des conséquences à venir de l'acte posé, ce que se propose de faire l'État actif.

Il faut alors persuader le jeune que la demande d'aide sociale est la plus mauvaise de ces alternatives⁶¹. Il s'agit moins de contrôler la conformité des actes à l'intérêt général que de convaincre chacun de l'intérêt individuel qu'il aura à suivre les recommandations qui lui sont

⁵⁹Dans la suite du texte nous désignerons ce document de formation sous le terme Solidarité jeunesse.

⁶⁰Souligné par nous.

⁶¹

faites. La compression des coûts sociaux serait alors le résultat non pas de la contrainte légale de l'État mais de l'agrégation d'économies individuelles bien comprises. L'activité de sensibilisation implique l'*information* afin de modifier les perceptions du phénomène. On part du postulat que c'est une mauvaise perception de la réalité sociale qui est à l'origine d'un comportement inadéquat. Il faut alors « *permettre aux jeunes demandeurs d'aide à la sécurité du revenu d'examiner les alternatives possibles à la sécurité du revenu* » (ibid., p. 2), les « *aider [...] à identifier leurs besoins* » (ibid.), ou encore les « *amener à considérer soigneusement l'option de retourner aux études en formation professionnelle ou technique* » (ibid.). Informer la personne ne suffit pas, il faut « *échanger avec la personne sur ses réactions à l'information présentée* » et « *au besoin, compléter l'information, nuancer les perceptions* » sur soi (Module 3) mais aussi sur le marché du travail (Module 4), sur le régime des prêts et bourses, etc. Les études sont assimilées à une forme de prévoyance puisque les agents sont censés orienter les assistés sociaux vers un système d'emprunt aidé par l'État : on apprend donc à ces jeunes à investir dans leurs études de manière à se protéger de la précarité par un bon capital éducatif⁶².

Aussi faut-il convaincre le jeune, non pas du caractère immoral de son recours à l'aide (ce qui serait plus conforme au régime de la responsabilité) mais de son caractère « anti-utilitariste » : il n'est pas dans son intérêt de demander à bénéficier des subsides de l'État, et l'État est là pour lui montrer où est son intérêt. Le jeune n'a qu'une rationalité limitée : il croit faire une bonne affaire en demandant l'aide sociale puisqu'elle rentre dans une « stratégie » d'autonomisation tout à fait louable. En effectuant sa demande d'aide sociale, il a opéré son propre calcul coûts/bénéfices. Mais sa base de calcul est biaisée : les coûts à court et à long termes sont beaucoup plus importants que ce qu'il imagine. Si l'agent d'aide sociale lui explique avec toute la pédagogie nécessaire que les dommages causés par l'assistance sont bien plus élevés que les bénéfices qu'il en retire, nul doute qu'il « décrochera » par prudence. Car c'est bien de prudence dont il s'agit : une manière de considérer les conséquences de ses comportements et de ses actes propres. Il y a bien un acte qui est posé et dont je suis le seul maître : c'est la demande d'assistance. Cet acte a des conséquences qui sont des dommages pour lui-même d'abord, et pour la société ensuite. Les coûts psychologiques seront d'ailleurs assumés par lui seul, à l'inverse des coûts sociaux. Il lui faut donc être prudent.

Ainsi le guide d'intervention pour le programme OPTIONS décline-t-il « *les désavantages d'être à l'aide* » et les « *avantages d'occuper un emploi* » sous la forme d'une liste d'items que le conseiller devrait égrainer au jeune demandeur. On retrouve là tous les poncifs de la conception libérale qui valorise le fait de s'assumer soi-même, de ne pas dépendre de l'État et donc d'autrui. Le fait d'être autonome et d'être capable de subvenir à ses besoins est une valeur en soi. « *Contribuer à diminuer les dépenses publiques* » devrait être un argument susceptible de convaincre le jeune demandeur de la sécurité du revenu à s'en détourner. Dans une perspective plus solidariste, le fait d'être en emploi est aussi une manière d'être utile puisqu'on peut ainsi « *contribuer [par nos impôts] au financement des services publics essentiels : santé, éducation, sécurité du revenu, etc.* » qui sont un élément de la fierté québécoise. À la douce leçon de morale civique s'ajoutent des alertes sur l'inconfort voire les dangers personnels encourus par le « dépendant » : non seulement le jeune demandeur est averti du fait que sa situation financière ne sera pas mirobolante (« *manque d'argent pour les besoins de base, pour les projets, les désirs* ») ce qui entraîne des risques de travail au noir, mais, de plus, on le met en garde contre une possible « *réduction de [sa] capacité de*

⁶²L'assisté social est orienté vers le régime d'emprunt pour les études du Ministère de l'Éducation du Québec alors que le ministère de la Sécurité du Revenu peut, dans une certaine mesure, aider à la formation. Il s'agit toujours de détourner l'individu des subsides de l'État.

rendement au travail », une « *peur de l'inconnu, peur de prendre des initiatives et des risques, parce que peur de perdre la situation « en équilibre » qu'on s'est donnée comme prestataire* », un « *risque important de « se fixer », s'enraciner dans la situation de « prestataire », de personne sans emploi* ». Sait-il seulement que le fait d'être « à l'aide » va provoquer en lui une « *gêne* », une « *honte à être sur le « BS* »⁶³ », une « *perte de confiance en soi, perte d'estime de soi, dévalorisation, défaitisme* » ou encore un « *retrait, isolement, [un] risque plus grand de difficultés de santé physique et/ou psychologique* », un « *comportement tendant à la passivité, à la dépendance* » et même qu'il existe une « *possibilité d'agressivité envers la société, envers les autres* »⁶⁴ ? Autant de dommages individuels qu'il lui faut prendre en compte dans sa décision : puisqu'on a pris soin de le sensibiliser avant qu'il ne soit trop tard, il est encore temps de renoncer à son droit sans trop subir de dégâts.

L'objectif est de dresser le tableau le plus noir possible des conséquences prévisibles de l'inscription afin de créer un sursaut de conscience et d'orgueil. Bien entendu, l'action des intervenants sur ces individus ne devrait pas s'arrêter là, dans la mesure où ces programmes débouchent sur un plan d'action, mais il faut souligner que la phase de sensibilisation et d'orientation est placée au cœur du processus. L'accent est mis sur le choc cognitif et psychologique que doit provoquer cette prise en charge éclair (quelques jours dans le programme OPTIONS, trois mois dans Solidarité jeunesse). Une fois le plan d'action élaboré, on considère le jeune comme largement sauvé. Il s'est détourné mentalement de l'aide sociale, en décidant de retourner aux études (en assumant un emprunt complété par une aide remboursable au régime des prêts et bourses du ministère de l'Éducation) ou de trouver un travail, ou bien encore, dans le cas de Solidarité jeunesse, de s'orienter vers une entreprise d'insertion.

3.4.3. Des handicaps devant l'emploi à la perception des compétences de recherche d'emploi

Cette conception de l'action totalement portée sur la personne n'est pas compatible avec une vision structurelle et macroéconomique du fonctionnement du marché du travail : sur les 16 items que couvrent les « *obstacles à l'emploi* », un seul fait état de la « *rareté des emplois dans le milieu* » ; les quinze autres évoquent les limitations professionnelles et plus encore psychologiques des individus : le manque de scolarité, le manque de formation professionnelle ou le manque d'expérience professionnelle sont certes cités en premier, mais on a tendance à penser que ce sont le « *manque de motivation* », le « *découragement* », les « *difficultés à respecter les exigences d'un emploi ou d'un employeur* » et autres formes de tares comportementales qui sont plus en jeu (OPTIONS, p. 45).

Dans le programme Solidarité jeunesse, les activités qui sont proposées dans ce cadre de conscientisation sont essentiellement tournées vers le travail sur l'être : pendant trois mois, à raison d'au moins 20 heures par semaine, les jeunes doivent bénéficier d'activités et de services d' « *orientation et de counselling* », d' « *aide à la connaissance de soi* », d' « *identification des besoins psychosociaux* », d' « *activités axées sur le développement d'un sentiment d'appartenance accru à la société* » (Solidarité jeunesse, p. 4).

La philosophie d'intervention à l'œuvre dans le programme *Solidarité jeunesse* est moins univoque que dans le programme OPTIONS. Surtout, l'intervention a été confiée à des organismes communautaires qui ont développé des approches très diverses. Chaque Carrefour

⁶³Bien-être Social.

⁶⁴OPTIONS, p. 42.

Jeunesse-Emploi (CJE) a mis en place les actions de suivi individuel ou les interventions de groupe qui lui semblaient souhaitables et possibles de développer [Voir Encadré 5].

Encadré 5. La pathologie de la perception chez les jeunes assistés sociaux selon Norbert (CJE U)

Norbert a été nommé responsable de la mise en œuvre du programme Solidarité jeunesse au CJE U. C'est un ancien du Carrefour et il bénéficie d'une certaine autorité professionnelle. Il a 37 ans et a obtenu une maîtrise en orientation (niveau DEA). Il travaille depuis 12 ans avec la clientèle en difficulté d'intégration socioprofessionnelle. Il a plus particulièrement travaillé avec un public de « jeunes décrocheurs ». Norbert livre un discours très intellectualisé sur les difficultés des jeunes entrés dans le programme Solidarité jeunesse. Il dit d'ailleurs garder des contacts réguliers avec son directeur de mémoire qui l'aide encore aujourd'hui à l'interprétation d'un test psychologique que ce dernier a lui-même inventé.

Norbert a pensé, de bout en bout, l'approche développée dans la mise en œuvre locale de Solidarité jeunesse, fondée sur « une vision plus scientifique de la problématique ». Il a beau afficher un air décontracté, sa compréhension des jeunes est loin d'être compassionnelle. D'ailleurs, il dit s'inscrire en faux contre toute approche « *psycho-pop* », dans *l'humanisme de premier degré* ». Pour lui, les choses sont claires : le problème de ces jeunes, c'est qu'ils ne sont pas *débrouillards*. La philosophie d'intervention s'inscrit en faux contre deux autres approches qu'il croit déceler dans le monde de l'insertion. La première considère que le problème des jeunes est de trouver un emploi. Selon lui, c'est l'approche des politiques sociales. Or il est clair que *« son problème, c'est pas qu'il n'a pas un emploi en ce moment ; son problème, c'est qu'il se débrouille foutument pas dans la vie, dans toutes les zones de sa vie »*. Il est donc inutile de trouver des employeurs, de subventionner leurs emplois. La seconde « croyance » contre laquelle il se bat est celle du « tout information » : *« Informe les jeunes, ils vont être plus débrouillards »*. Or, le propre des jeunes pas débrouillards, c'est leur incapacité à traiter l'information correctement. Ils souffrent d'un défaut de perception de la réalité de telle manière qu' *« ils se maintiennent pour être non réaliste [...] Ils restent dans leur petite bulle »*.

Le problème n'est pas non plus la motivation comme le prône le courant de l'empowerment (*« il met jamais en cause que la personne n'a peut être pas les capacités »*). Pour lui et son équipe, *« on ne cherche pas à ce que le jeune soit un entrepreneur. Dans le fond, c'est qu'on travaille pas à partir de « valoriser quelque chose ». On ne parle pas d'amener le jeune à ce qu'il trouve ça important d'avoir tel statut. Qu'il trouve ça important de travailler... L'idée c'est pas qu'il trouve ça « important », c'est qu'il intègre que c'est nécessaire ; qu'il le veuille ou pas, qu'il l'aime ou pas, ça ne nous intéresse pas. Il y a une nécessité de gagner sa vie. Comment est-ce que tu tires ton épingle dans la réalité qui est dans la vie. [...] L'objectif n'est pas de valoriser quelque chose, l'objectif est que tu arrives à te débrouiller et il y a des choses qui sont nécessaires »*.

Pour remédier à cette situation, il a imaginé cinq ateliers de traitement de la perception. Ces formations s'apparentent ainsi à une thérapie de choc. Le premier concerne les lois du travail, non pas dans une optique d'apprentissage mais afin de changer leur manière de voir les choses : *« L'atelier, ça sert à leur faire se rendre compte que, finalement, leur jugement, souvent, il n'est pas bon : jugement a priori, au feeling, selon moi, « je connais quelqu'un ça a été de même », « mon oncle ça a été de même », « j'ai eu trois jobs, ça s'est*

passé comme ça, ce qui fait que c'est la loi ». Puis, suit un atelier «pour apprendre à être rigoureux » fondé sur le calcul de la paye. Ils doivent alors «traiter l'information, qui est un cadre de loi, traiter l'information des structures dans lesquelles ça fonctionne et faire des logiques qui leur permettent en traitant tout ça ensemble d'arriver au résultat. [...]. Je leur donne toutes les informations pour se débrouiller. ». Le troisième atelier prend pour thème le syndicalisme pour forger le sens des responsabilités : « c'est vraiment qu'ils intègrent ce principe là : c'est des travailleurs qui mettent ça sur pied. Les travailleurs, c'est pas des victimes des institutions de patrons : c'est eux. Si tu ne vas pas à la réunion pour comprendre quels sont les enjeux peut-être que tu deviens victime, mais c'est bien parce que tu le veux. C'est ta responsabilité de travailleur ». Le quatrième atelier insiste sur le sens du travail (« c'est peut-être la seule question qui se situe sur les valeurs ») et le dernier sur le rapport à l'argent (« très irréaliste »). Car pour ces jeunes, « il n'y a pas de lien entre, c'est quoi tes moyens, et c'est quoi tes besoins ».

La débrouillardise répond à l'exigence de s'assumer soi-même et va bien au-delà du jugement sur les attributs professionnels nécessaires à l'accès à un emploi. C'est bien plus largement d'autonomie fonctionnelle et sociale dont il est question, dans un registre oscillant entre le sens commun et le discours médicalisé (sur le thème de la « déstructuration » mentale par exemple).

Le bilan de la recherche-action qui a encadré la mise en œuvre du programme montre que l'accent a été mis globalement sur le conseil individualisé, sur la connaissance de soi et du marché du travail, sur l'orientation ainsi que sur les méthodes de recherche d'emploi (Panet-Raymond, Goyette, 2002). Dans une moindre mesure, certains CJE ont organisé des visites d'usines ou et des stages d'observation en entreprise. Quelques grandes lignes d'intervention leur sont cependant dictées par le protocole d'entente entre les CJE, le module Sécurité du revenu (chargé de l'aide financière) et le module Emploi-Québec (services de l'emploi). Les objectifs de Solidarité jeunesse sont bien définis :

- ✍ « aider les jeunes à éviter une entrée passive à l'assistance-emploi ;
- ✍ amener rapidement les jeunes à se définir un plan d'action vers l'autonomie et à prendre les moyens de le réaliser ; [...]
- ✍ privilégier l'attachement au marché du travail »⁶⁵

Le cadre global de l'intervention est aussi perceptible dans les grands axes de l'évaluation du programme Solidarité jeunesse⁶⁶ qui ont été définis au plan national. Le pan de l'évaluation consacré aux caractéristiques des jeunes focalise l'attention sur les « intentions professionnelles des jeunes » et leurs déterminants. Pour l'étude portant sur les jeunes participants, ce sont les chercheurs du CRIEVAT, ceux-là mêmes qui réalisent les travaux sur les représentations professionnelles dans le processus de transition école-travail, qui ont été retenus⁶⁷. L'objectif de l'évaluation est de connaître les projets des jeunes participants au programme (entre le retour aux études à temps plein ou à temps partiel, l'emploi à plein temps

⁶⁵Protocole d'entente Solidarité jeunesse, Document de travail du 23 mai 2000 [Voir annexe]. La question de l'attachement au marché du travail rappelle bien sûr l'entreprise d'édification morale des pauvres entreprise depuis les années soixante-dix aux États-Unis dans le cadre de la « guerre à la pauvreté » (Castel, *op. cit.*).

⁶⁶Le programme OPTIONS n'a pas donné lieu à une évaluation à notre connaissance.

⁶⁷Voir Fournier, Monette (2000). Cet ouvrage rassemble les principales contributions du centre de recherche CRIEVAT de l'Université Laval sur la question de l'insertion socio-professionnelle. Geneviève Fournier qui dirige le CRIEVAT coordonne aussi cet aspect psycho-social de l'évaluation de programme.

ou à temps partiel) et leurs dispositions face à l'avenir socio-professionnel. Il s'agit en fait d'une étude de motivation, supposée être la clé du problème pour ces jeunes. Pour cela, les auteurs ont retenu six variables déterminantes : les démarches d'insertion professionnelles antérieures, les croyances à l'égard de la recherche d'emploi, les barrières perçues au regard de la recherche d'emploi, le sentiment d'efficacité personnelle face à la recherche d'emploi et aux retours aux études, la pression sociale afin de chercher un emploi, la perception de soutien dans les démarches entreprises (Valois, Fournier, Parent, 2002).

On voit très bien prendre corps l'imaginaire de la perception : la réalité sociale est abordée à travers la conscience qu'en ont les individus, et c'est précisément à cette conscience (plus qu'à la réalité sociale elle-même) qu'il faut s'attaquer. Ainsi, les chercheurs préconisent-ils de privilégier l'intervention sur « *le sentiment de compétence personnelle des jeunes* ».

Ces programmes qui sont le fruit de l'évolution des représentations au sein des services de gestion de l'aide sociale ont leur pendant dans les services de l'emploi. En effet, le counselling d'emploi, fondé sur les théories cognitivo-comportementalistes repose lui aussi sur une puissante vision du sujet agissant.

3.5. Le counselling d'emploi : la diffusion du paradigme cognitiviste et comportementaliste

Le counselling d'emploi est une technique d'intervention auprès des demandeurs d'emploi enseignée dans les facultés d'orientation. Importée des services d'aide à l'emploi américains, elle est utilisée depuis le début des années quatre-vingt dans les centres d'emploi fédéraux⁶⁸. La refonte des services publics de l'emploi fédéraux et provinciaux, en 1997, a fait en sorte que cette technique relativement formalisée soit appliquée à l'ensemble des demandeurs d'emploi assurés ou assistés qui sont orientés vers un conseiller en emploi d'Emploi-Québec. Aujourd'hui, tout demandeur d'emploi qui passe devant un conseiller en emploi d'Emploi-Québec se voit appliquer le même protocole d'« entrevue d'évaluation en counselling d'emploi ».

Quels sont les fondements du counselling d'emploi ? Un manuel de référence publié conjointement par l'Institut de Recherches psychologiques (Montréal), la Division du développement du counselling d'emploi, Emploi et Immigration Canada⁶⁹ et le Centre d'édition du gouvernement du Canada (Lecomte, Tremblay, 1987) expose clairement les postulats de la démarche d'entrevue en counselling d'emploi : « *Le modèle d'entrevue d'évaluation [...] reflète avant tout des influences humanistes-existentielles et comportementales* » (*ibid.*, p. 16). Cette philosophie d'action repose sur quelques principes d'interprétation simples du comportement humain, qui sont au nombre de sept. La première série de proposition pose une approche non déterministe du comportement des acteurs. L'intervention sur les demandeurs d'emploi postule un espace de choix pour les individus :

1. « *Les personnes sont responsables et capables de choisir et de décider elles-mêmes ;*
2. *Les personnes sont influencées dans une large mesure par leur environnement. Elles demeurent cependant capables de gérer leur vie, et ce plus souvent qu'elles ne le réalisent. Il leur est toujours possible de faire des choix en dépit des restrictions environnementales, biologiques ou personnelles* » (*ibid.*).

⁶⁸On doit la première formalisation de la méthode de counselling d'emploi pour les centres d'emploi canadiens au Dr. P Patsula dans un manuel de 1982 (Patsula, 1982).

⁶⁹Emploi et Immigration Canada chapeaute l'administration de l'emploi fédérale.

C'est dans cet espace de choix que l'intervention vient se placer. Les comportements dans cet espace de choix sont orientés vers une ou des finalités :

3. « *Les comportements sont orientés vers des buts. Les personnes visent constamment à satisfaire une gamme de besoins allant des plus concrets [...] au plus abstraits* » (ibid.).

Ces choix, ces comportements doivent présenter une certaine cohérence interne et être en adéquation avec les valeurs des individus :

4. De façon aussi bien interne qu'externe, les personnes veulent se sentir congruentes avec elles-mêmes ;

5. Aux yeux de ceux et de celles qui leur importent, les personnes ont besoin de se sentir confirmées positivement en tant qu'êtres dignes de valeur ;

À travers ce postulat béhavioriste se lit aussi une conception de la nature des comportements face aux difficultés d'emploi, à savoir que ces comportements sont modifiables car ils constituent des réactions à des stimulations cognitives. En modifiant la perception de la réalité et surtout la perception des effets des comportements, en agissant donc sur la conscience des individus, il est possible d'infléchir les comportements, à condition que leur valeur et leur norme ne soient pas un frein au changement :

6. « *Les personnes sont capables d'apprendre de nouveaux comportements et d'en désapprendre d'autres jugés indésirables. Dans ces apprentissages, elles sont liées aux conséquences internes et externes de leurs comportements. Ces conséquences agissent comme renforcements qui n'ont de sens que dans la mesure où ils sont congruents avec les valeurs et les croyances des personnes* » (ibid.).

L'intervention se porte de manière privilégiée sur ce qui est directement transformable et accessible par un travail sur le comportement des acteurs. Peu importe la cause première, si les réactions dans la situation provoquée par ces causes premières peuvent être adaptées :

7. « *Certains problèmes d'emploi peuvent résulter de problèmes antécédents non résolus. Dans certains cas, l'exploration de causes passées peut donc s'avérer utile. Cependant, la plupart des problèmes peuvent être avantageusement traités par référence au moment présent et en considérant les choix actuels de la personne* » (ibid.).

Le niveau de conscience et de perception du problème est particulièrement important dans l'intervention. La clarification du problème et de ses conséquences sur l'individu, sur son niveau de bien-être, vise d'abord et avant tout la personne elle-même. La compréhension exhaustive des obstacles à l'emploi doit toucher l'ensemble des « *niveaux de l'expérience* » (ibid., p. 41) et pas uniquement le repérage des handicaps objectifs. Ces niveaux d'expérience sont au nombre de quatre : le niveau affectif, le niveau cognitif, le niveau comportemental et le niveau contextuel.

Dans l'organisation de l'entrevue de counselling en emploi des Centres d'emploi canadiens (avant la fusion avec les centres travail Québec), ces quatre niveaux faisaient l'objet d'une investigation poussée par le conseiller que celui-ci soit fonctionnaire fédéral ou sous-traitant dans un organisme d'employabilité pour la Direction Ressources Humaines Canada (DRHC). La pratique des conseillers est donc unifiée par un outil de conduite d'entrevue uniforme. Il lui était bien indiqué qu'il doit les explorer de manière volontariste si le « client » ne les aborde pas par lui-même⁷⁰.

⁷⁰Voir formulaire « Plan d'action de retour au travail » du Centre d'Emploi Canada en annexe.

Le niveau affectif désigne les sentiments et les émotions du demandeur d'emploi : « dans le contexte de la recherche d'emploi, le client pourrait, par exemple, se sentir déprimé, incompetent, en colère face à sa difficulté de trouver du travail ou anxieux, nerveux par rapport à la possibilité de passer une entrevue ou de retourner sur le marché du travail » (ibid., p. 43). Ce niveau de l'expérience est particulièrement utile pour le travail du conseiller car il lui permet de connaître le degré de motivation des personnes ou leur « résistance ». Les sentiments peuvent interférer négativement sur leur démarche d'emploi.

Le niveau cognitif aborde les perceptions et les pensées du demandeur d'emploi. Le chômeur a une certaine perception de sa réalité : de soi, des autres et de son environnement. Ces perceptions sont souvent distordues (le cas des « distorsions perceptuelles »). Par exemple la personne « généralise exagérément, à partir d'un événement dont elle tire des conclusions hâtives et sans justifications valables ». Ces perceptions peuvent aussi intégrer des « croyances irrationnelles » : les hypothèses sont alors « erronées et sans fondement » (ibid., p. 45). Parmi les douze croyances irrationnelles repérées par Albert Ellis, précurseur de la thérapie cognitive et qui a fondé la « Rational Emotive Behavior Thérapy » (REBT)⁷¹, on citera « c'est la catastrophe si tout ne va pas comme je le désire » (n°4), « mon malheur et mon bonheur sont le résultat de facteurs extérieurs » (n°5), « il est préférable que j'évite mes responsabilités et les difficultés plutôt que d'y faire face » (n°6), « je dois être dépendant et m'appuyer sur une personne plus forte que moi » (n°7), « mon passé a une importance capitale » (n°8), « l'inertie et l'inaction mènent au bonheur » (n°9). En prenant la négative de toutes ces affirmations, nous révélons des préceptes normatifs de la conduite érigés en vérités « rationnelles », c'est-à-dire en vérités efficaces pour l'amélioration du bien-être de l'individu.

Le niveau comportemental s'attache aux actions du chômeur, c'est-à-dire « aux manifestations concrètes et observables du problème » (ibid., p. 46). La clarification des difficultés d'emploi passe donc par la clarification des démarches entreprises et des actes posés par l'individu.

Ces quatre niveaux forment aujourd'hui la base de la relation d'aide que les conseillers d'Emploi-Québec mettent en œuvre dans l'« entrevue initiale d'évaluation et d'aide à l'emploi »⁷² depuis l'unification des services d'aide à l'emploi fédéral et provincial. Lors de cet entretien, les conseillers sont amenés à appliquer cette grille d'évaluation en quatre niveaux à quatre domaines ou champs de l'employabilité : choix professionnel (CP), acquisition de compétence (AC), recherche d'emploi (RE) et insertion et maintien en emploi (IME).

Le niveau contextuel explore les circonstances de l'absence d'emploi. En effet la recherche d'emploi peut connaître des freins ou des obstacles liés au contexte dans lequel la perte d'emploi a eu lieu. Ainsi, la charge de famille, l'accident du travail, la rupture

⁷¹ Albert Ellis est plus thérapeute que théoricien. Il a développé son approche thérapeutique à partir de 1955, en réaction notamment à la psychanalyse considérée comme longue et ayant des effets incertains. L'objectif de sa thérapie orientée vers l'action est de donner les capacités aux individus de rendre leur comportements et leurs actions plus efficaces à partir d'une modification de leurs croyances. Il a fondé son propre centre de thérapie (Albert Ellis Institute à New York) dont la devise est « Short Term Therapy – Long Term Results ». Au centre de sa vision il y a bien l'idée, très diffusée dans l'ensemble du dispositif de prise en charge des « sans emploi » au Québec, que les événements pèsent moins sur la vie des individus que les représentations qu'ils en ont. Le site de l'Albert Ellis Institute donne des renseignements sur l'homme et le type de services offerts : <http://www.rebt.org>. Consulté le 20 mai 2003. Son livre phare expose la « psychothérapie humaniste ».

⁷² Voir documents en annexe.

conjugale, une maladie dans l'entourage, des charges financières trop importantes sont des éléments à prendre en compte dans l'analyse du problème.

L'objet de l'intervention du conseiller d'Emploi-Québec est en quelque sorte déplacé de la fonction d'intermédiaire de l'emploi à celle de conseiller en recherche d'emploi. Le premier document d'appui à la démarche d'entrevue initiale définit l'approche d'intervention auprès des individus d'Emploi-Québec comme suit : « *un ensemble d'entrevues et d'interventions d'évaluation et d'aide à l'emploi, d'accompagnement et de suivi personnalisés et empreintes de relation d'aide, structurées et intégrées, centrées sur la clarification et la compréhension des obstacles à l'emploi et des besoins réels du client ; sur l'identification et la mise en valeur des ressources ainsi que sur son implication active dans le choix, la planification et la réalisation de solutions adaptées à la situation* »⁷³. Les termes de « clarification », de « compréhension », d'« identification » ou encore d'« implication active », qui sont mis au centre de la définition relèvent du vocabulaire cognitiviste. Ils indiquent un recentrage de la pratique des agents d'aide d'entrevue initiale sur le problème des personnes (en opposition à une intervention sur l'environnement économique), cette personne étant considérée sous un angle bien particulier : celui de sa conscience et de son comportement.

En effet, le counselling vise à amener les demandeurs d'emploi à devenir « autonome » dans ses quatre domaines d'employabilité, c'est-à-dire à être « *capable à eux seuls de poursuivre un objectif dans n'importe quel domaine d'employabilité* »⁷⁴. Ces domaines sont explorés systématiquement selon une grille très précise élaborée dans le département d'Orientation professionnelle et de gestion de l'éducation et de la formation de la Faculté d'Éducation de l'Université de Sherbrooke par deux universitaires spécialisés dans le counseling. Dans chaque domaine, l'agent doit déterminer le degré d'autonomie du client. La grille élaborée par Réginald Savard et Réjeanne Lahaie présente l'autonomie comme le produit de compétences psychologiques particulières dans chaque domaine. L'agent doit donc évaluer ces compétences : le client se connaît-il lui-même (ses aptitudes professionnelles, ses goûts, ses préférences, ses valeurs), connaît-il les professions et le marché du travail ? Est-il capable d'établir des priorités entre ses choix d'orientation de carrière ? L'agent d'Emploi-Québec peut évaluer ces compétences en vérifiant si le client effectue des recherches sérieuses en bibliothèque, dans les revues professionnelles.

Pour le champ de l'acquisition de compétence (AC), l'évaluation est plus simple puisque le système de formation initiale ou continue offre ses propres standards d'évaluation. Néanmoins, l'agent d'Emploi-Québec doit évaluer les « *compétences génériques [...] liées à l'autonomie fonctionnelle dans la vie quotidienne et qui peuvent être nécessaires à l'exercice de plusieurs professions [...]* »⁷⁵ : compétences relationnelles (affirmation de soi, esprit d'équipe, gestion des conflits), ou « *compétences en matière d'autogestion* » (gestion du temps, résolution des problèmes, prise de décision, etc.). La recherche d'emploi est considérée comme un savoir-faire en soi nécessitant l'acquisition de connaissances, d'aptitudes et de compétences spécifiques. On peut manquer de méthode ou d'outils, manquer d'informations sur le marché du travail, avoir des difficultés à initier des contacts par téléphone ou à passer un entretien d'embauche. Il faut savoir rédiger un *curriculum vitae* mais aussi établir des réseaux. L'autonomie dans ce domaine se vérifie à l'aide de preuves tangibles comme la

⁷³ « Document d'appui description annexe 1-B », Emploi-Québec. Voir en annexe.

⁷⁴ Savard R., Lahaie R. : « La détermination de l'autonomie selon quatre domaines de l'employabilité », document d'appui, Emploi-Québec. Voir en annexe.

⁷⁵ Réginald Savard, Réjeanne Lahaie : « La détermination de l'autonomie selon les 4 domaines de l'employabilité », document d'appui, Emploi-Québec, 9 p. Voir en annexe.

rédaction du C.V. mais aussi l'établissement d'un calendrier d'exécution des tâches. Enfin l'insertion et le maintien en emploi concernent la phase de contact direct avec l'emploi. Là aussi il s'agit de « *développer des comportements appropriés d'insertion et de maintien en emploi* » qui permettent de se stabiliser en emploi. Ce sont donc essentiellement des compétences comportementales et cognitives liées à l'univers des valeurs (centralité de la valeur travail, engagement dans le travail) ou à l'estime de soi (manque de confiance en soi, mauvaise perception du milieu de travail). En effet, pour les auteurs du guide d'entrevue, les deux aspects, insertion et maintien en emploi, sont réunis dans une même dimension « *très importante sur le plan dynamique de l'individu* » à savoir le « *concept de soi* »⁷⁶. Cette notion de soi renvoie, là encore, aux représentations de la réalité, « *à sa façon de se percevoir et de se considérer (monde des études et de marché du travail, la société, les gens, les lois et les règlements), d'entrer en contact avec son environnement ; à son estime de lui-même, à ses ressources et limites d'adaptation ; à sa capacité de se reconnaître, de s'approprier ce qui lui appartient, de se gérer, de se mettre en mouvement, de changer, d'apprendre des nouveaux comportements, de développer des attitudes positives, d'être fiable et responsable* ». À travers son concept de soi, le conseiller est en mesure de juger de « l'aptitude de la personne » à intégrer le marché du travail ou à garder un emploi.

Le guide (p. 8) mêle des indicateurs objectifs (durée de chômage, causes de la perte d'emploi, manque d'expérience récente) et des « évaluations-diagnostic » (problème d'attitudes, de comportements liés à l'agressivité, « *difficulté de reconnaissance, d'appropriation du problème* »). Il s'accompagne d'un exposé des questions qui peuvent permettre l'évaluation de l'autonomie dans ces quatre domaines : « *quel genre d'emploi recherchez-vous ?* », « *Vous dites chercher un emploi de technicien...pouvez vous en dire plus ?* », « *Il semble que vous n'avez pas encore fixé votre choix ; que pensez-vous de l'idée d'accorder une priorité à l'établissement d'un choix professionnel ?* », « *que comptez-vous faire pour déterminer un choix professionnel ?* »⁷⁷.

Par la présentation du cadre cognitif de l'action telle qu'elle peut être déterminée par ces outils très codifiés de l'entretien, il apparaît que l'individu sans emploi est d'abord traité comme un sujet, un être de connaissances et d'action. Non pas qu'il n'ait pas d'attributs objectifs qui puissent éventuellement se transformer en handicaps, mais la correction de ces handicaps peut apparaître comme secondaire une fois qu'ils sont reconnus comme des problèmes par les individus.

Conclusion

L'assistance est un droit de l'individu et une obligation pour la société. Les multiples réformes du système d'assistance ne reviennent pas sur ce principe de l'État social. Mais comment concilier une morale de la responsabilité et l'obligation légale de bienfaisance ? Responsabilité et liberté deviennent un horizon de l'action plutôt que son postulat. Si l'individu s'aventure dans l'assistance, alors qu'il est démontré qu'à long terme il a des risques d'en être dépendant, de deux choses l'une : soit il présente une préférence pour le risque, soit il n'en est pas conscient. Considérer la demande d'aide sociale comme la conséquence du manque d'emplois conduirait les pouvoirs publics à interférer plus lourdement sur le marché. Traiter le comportement d'assistance comme comportement « *risquophile* » reviendrait à reconnaître la responsabilité des individus et saperait les bases de l'État social. Reste une troisième voie, qui consiste à étendre la rationalité des individus

⁷⁶ Voir en annexe : Définition des 4 domaines d'employabilité.

⁷⁷ Annexe 3 au document d'appui à la démarche d'évaluation de l'autonomie dans les 4 domaines d'employabilité.

jusqu'à leur démontrer l'inefficience de leur comportement, en espérant que l'individu rationnel qui sommeille en chacun des citoyens soit à même d'entendre la voie de la raison (instrumentale). Puisqu'il faut bien faire « avec » l'aide sociale universelle, il s'agit de convaincre les individus que celle-ci est le moyen le moins bon à long terme pour subvenir à leurs besoins : tel est le principe de base de cette politique de prévention. La solution est donc d'amener l'individu à renoncer à ses droits. Il s'agit bien encore de prévention puisque la recherche d'une causalité individuelle ne va pas de pair avec une pratique de la responsabilité qui voudrait que chacun doive subir les conséquences (les coûts et les dommages) de ses propres actes. L'administration ne cherche pas à réintroduire une morale du mérite dans l'aide sociale. Elle invite « juste » l'individu, qu'elle suppose déjà être un hédoniste stratégique, à la suivre dans le déplacement qu'elle a opéré d'une logique du droit à une logique de l'efficacité. Elle incite « simplement » à la prudence en donnant à voir les coûts psychologiques de l'assistance de long terme qui seront supportés par l'individu seul tout en lui montrant qu'il peut les éviter. L'administration favorise enfin la prévoyance éducative : l'individu doit investir dans ses études et se prémunir contre le risque de chômage et de précarité.

CHAPITRE 10 : L'EXCLUSION PAR LES HANDICAPS EN FRANCE : VERS UNE PLURALITE DE CONVENTIONS DE COMPETENCE

Lorsqu'en France le référent de l'intégration sociale finit d'organiser l'intervention auprès des jeunes, l'action publique hérite des représentations du problème issues de la période précédente. L'intervention se recentre sur les déficiences des individus mais elle s'appuie sur une grille d'interprétation des problèmes des jeunes à problèmes bien différente de celle que l'administration québécoise emploie. L'échec scolaire comme modèle d'appréhension des problèmes des jeunes sortants sans qualification¹ se transporte dans la perception des causes d'inemployabilité de ces jeunes. Tout comme l'échec scolaire qui la détermine en partie, l'exclusion du marché du travail est analysée en termes de handicaps.

Ce modèle nécessite l'accord sur une convention de compétences, c'est-à-dire une manière commune de définir la qualité des demandeurs d'emploi, une manière commune de juger. Or là-encore, l'examen du ciblage des mesures, démontre une déstabilisation de la « convention de qualification ». On observe alors une décentralisation du pouvoir normatif sous une double forme : le local contextualisant, qui met les acteurs locaux en demeure de construire des règles de ciblage opératoire, et le local individualisant, dans lequel l'accès aux mesures se fait au cas par cas dans l'interaction entre les individus et les agents gestionnaires des mesures.

1. L'échec scolaire : entre inadaptation de l'école et inaptitude de l'élève

Comment comprendre l'échec scolaire dans le modèle du handicap ? Nous avons montré dans le chapitre 6 comment Bertrand Schwartz, voulant requalifier les handicaps en inégalités relatives, avançait le terme de « handicap imposé », imposé par la société et sa structure profondément inégalitaire. Il s'oppose ainsi à une vision naturalisée et individualisée de l'échec scolaire. Si nous avons insisté sur la redéfinition des termes éthiques qu'a permis l'action du mouvement de l'éducation permanente, il nous faut maintenant souligner ce qui, par rapport au cas québécois, rassemble les différents acteurs des politiques éducatives françaises.

Les conflits réels concernant la définition des problèmes, et par conséquent les « bonnes » politiques de lutte contre l'exclusion scolaire à mener, se déroulent au sein d'une représentation commune de l'individu et de l'école : l'école n'est pas un espace de choix mais une machine à classer les individus selon le niveau de talents. La figure du jeune sans qualification se confond avec le jeune en échec scolaire, jugé inapte. L'individu est donc totalement objectivé en un ensemble de capacités.

¹ Pour être plus juste, il faudrait parler des « jeunes sans qualification ni diplôme », les politiques en direction des jeunes à problèmes s'étant focalisées sur les sortants de niveau VI et Vbis. Nous garderons par commodité la terminologie la plus couramment utilisée, à savoir celle de « jeune sans qualification », tout en n'étant pas dupe de l'effet d'imposition du sens que provoque cette réduction.

1.1. Une école classante

La massification de l'école en France n'a pas débouché sur une véritable ouverture en termes de choix d'enseignement du fait de la permanence d'un système classant qui couvre toutes les filières.

La réforme Berthoin (1959) puis la réforme Haby (1975) sont bien une tentative institutionnelle de mettre fin à la ségrégation entre classes sociales en offrant un cursus commun à l'ensemble des collégiens [voir Encadré 1].

Encadré 1. De la réforme Berthoin à la réforme Haby

La réforme Berthoin (6 janvier 1959) introduit la prolongation de l'école jusqu'à seize ans (contre quatorze auparavant) et réforme l'organisation du système éducatif avec la création des collèges d'enseignement général. Après un tronc commun de deux ans (6^{ème} et 5^{ème}) en enseignement secondaire, l'orientation propose quatre filières :

- ✍ l'enseignement général court (dispensé dans les collèges d'enseignement général qui succèdent aux cours complémentaires) ;
- ✍ l'enseignement général long (dispensé dans les lycées classiques et modernes qui préparent au baccalauréat) ;
- ✍ l'enseignement professionnel court (dispensé dans les collèges d'enseignement technique) ;
- ✍ l'enseignement professionnel long (dispensé dans des lycées techniques).

La réforme Fouchet-Capelle (3 août 1963) étend la procédure d'observation et d'orientation à toutes les classes du premier cycle. Elle crée aussi les collèges d'enseignement secondaire et les collèges d'enseignement technique.

La réforme Haby (11 juillet 1975) prolonge le tronc commun et unifie la scolarité de l'ensemble des élèves jusqu'en 3^{ème}. L'orientation dans les filières (longues, courtes, classiques, techniques) n'intervient donc plus qu'en fin de 3^{ème} pour tous et répartit les élèves dans trois lycées différents :

- ✍ les lycées d'enseignement professionnel (cursus courts) ;
- ✍ les lycées généraux (cursus longs) ;
- ✍ les lycées techniques (cursus longs).

Si les lycées techniques et les lycées généraux se sont rapprochés, il n'en est pas de même pour le lycée d'enseignement professionnel devenu Lycée Professionnel (LP).

François Dubet (1991) montre bien comment cette transformation institutionnelle a transporté à l'intérieur du système la sélection qui se faisait jusqu'alors à l'entrée. La ségrégation s'est transformée en une hiérarchisation symbolique très poussée des filières et des options, l'école se chargeant de faire le tri et de distribuer les élèves dans les différents niveaux. Le système éducatif qui se voulait être un système allocatif capable de produire de la différenciation sociale afin que chacun « trouve sa place » dans la coopération sociale, fonctionne en fait sur un mode de différenciation classant. Les différences se font ainsi « niveaux ». Les relations qui s'instaurent au fur et à mesure de la démocratisation de l'enseignement secondaire entre enseignement général et enseignement professionnel répondent à cette logique : plutôt que de différences il faut parler d'une hiérarchie collectivement assimilée (Prost, 1992; Verdier, 1996). L'école, organisée autour de

la notion de niveau, maintient un système de classes scolaires qui donne au redoublement un caractère fortement stigmatisant. L'élève est en effet obligé de redoubler l'ensemble des cours d'un cycle sans possibilité de valider certains acquis. L'école l'assigne alors à un niveau homogène dans toutes les disciplines, qui devient « son niveau ».

Tout l'espace de choix est en quelque sorte phagocyté par la question du classement : les options et les spécialités se meuvent en signes distinctifs si bien que c'est l'offre qui finit par réguler le système. Les options servent aux établissements à former des classes de niveaux au sein du collège, classes qui sont elles-mêmes cautionnées par les parents. Le paradoxe est qu'on ait justement laissé de plus en plus de place à la demande familiale dans l'orientation au fil du temps. On aurait ainsi permis à une rationalité des élèves et des familles de se développer. Pourtant, du fait même de la force de la « convention du niveau » partagée par l'ensemble des acteurs du système scolaire, en passant des enseignants du lycée ou de classes préparatoires aux grandes écoles à l'élève « orienté » en CAP, les préférences ne font qu'entériner dans les choix individuels le lien entre qualité de l'élève et classement social. L'ensemble du monde scolaire partage ce constat à savoir que le choix légitime une inégalité.

Aujourd'hui, les paliers d'orientation au collège sont totalement supprimés et la question de l'orientation est repoussée à la fin du collège alors que les élèves ont 15 ans. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, une bonne partie des élèves quittait le collège en fin de 5^{ème} ; il a fallu garder l'ensemble de la classe d'âge au sein d'une école devenue « cylindrique ». L'orientation se décide dans une interaction complexe entre les familles, le conseil de classe et l'offre de formation dans les lycées tant généraux que professionnels. Mais elle se construit bien avant, au fil du cycle central (à partir de la 4^{ème}) et du cycle d'orientation (en 3^{ème}) qui sont déjà divisés en section relativement étanches dans les faits. La troisième par exemple se partage en troisième générale (menant au lycée général et technologique), en troisième d'insertion et en troisième technologique (menant plus sûrement vers le lycée professionnel ou un Centre de Formation des Apprentis), ces deux dernières étant de fait totalement « déclassées ».

Dans ce processus, l'orientation apparaît comme négociée. La négociation implique trois acteurs : le conseil de classe², le jeune (et sa famille) et le chef d'établissement [voir Encadré 2].

Encadré 2. Procédures d'orientation et d'affectation des élèves au collège

L'orientation au cours du collège s'élabore dans un aller-retour entre les familles et le conseil de classe : la famille dès le mois de février dépose ses intentions d'orientation, le conseil de classe lui répond par des hypothèses d'orientation. Les mois d'avril ou mai sont consacrés au dialogue avec les familles. En juin, les familles sont amenées à formuler leur demande d'orientation auxquelles répondent les propositions du conseil de classe. Enfin, les familles donnent leur réponse. En cas de désaccord, le chef d'établissement joue le rôle de médiateur ; surtout, il dispose d'un pouvoir de décision discrétionnaire. Là encore, la famille peut faire appel auprès d'une commission d'appel qui prend une décision finale.

À la fin de la troisième, le même processus de négociation entre les familles et le conseil de classe est mis en place. Les familles sont amenées à formuler leur intentions d'orientation sous la forme de « vœux ». Ces dossiers de demande d'affectation aux lycées et dans les spécialités notamment professionnelles passent devant une commission d'affectation académique qui doit gérer l'ensemble de l'offre d'affectation. Elle examine donc de véritables

² Le conseil de classe est formé des enseignants, des délégués des parents, des délégués des élèves ; il est présidé par le chef d'établissement. Cependant, les enseignants sont en position de force.

candidatures, surtout dans les sections qui sont très demandées. Au terme de ce processus, c'est-à-dire en août ou septembre, les élèves les plus difficiles ou les plus en difficulté peuvent se trouver sans affectation, auquel cas c'est la Mission Générale de l'Insertion (MGI) de l'Éducation nationale qui les recueillent.

De plus certains établissements peuvent mettre en place des procédures spécifiques de recrutement pour opérer une présélection des candidats sur des fiches qui leur sont adressées ou même des épreuves de sélection. Ils composent alors un jury d'admission et opèrent un tri préalable.

Dans ce jeu de pouvoir, les élèves et leur famille sont d'autant plus dominés qu'ils sont d'origine défavorisés et peu au fait des rouages de l'appareil scolaire (Durut-Bellat, Mingat, 1988).

1.2. L'inégalité des chances comme inégalité des talents scolairement institués

Les ouvrages qui, en France, reviennent sur la construction sociale de l'échec scolaire insistent sur l'opposition à la fois scientifique et politique entre une vision individualisante, centrée sur l'élève et une approche plus systémique de l'échec scolaire comme problème de l'école et, plus largement, de la société.

La rupture épistémologique survient dans les années 1970 alors que la massification du système scolaire produit ses premiers effets visibles (Isambert-Jamati, 1986 ; Ravon, 2000). En 1965, 50 % des jeunes de 16 ans étaient scolarisés ; ils le sont à 75 % en 1975. En 1980, quasiment 80 % des jeunes entre 2 et 22 ans sont scolarisés³. Dès lors, l'explication clinique de « cas scolaires » relativement limités cède la place à la compréhension d'une logique systémique de production de l'échec scolaire de masse. Lorsque 50 % des élèves redoublent une classe au primaire et que, de plus, ces retards scolaires apparaissent massivement liés à l'origine sociale⁴, la notion d'inadaptation scolaire ne tient plus. Il s'agit plutôt d'une inadéquation de l'école.

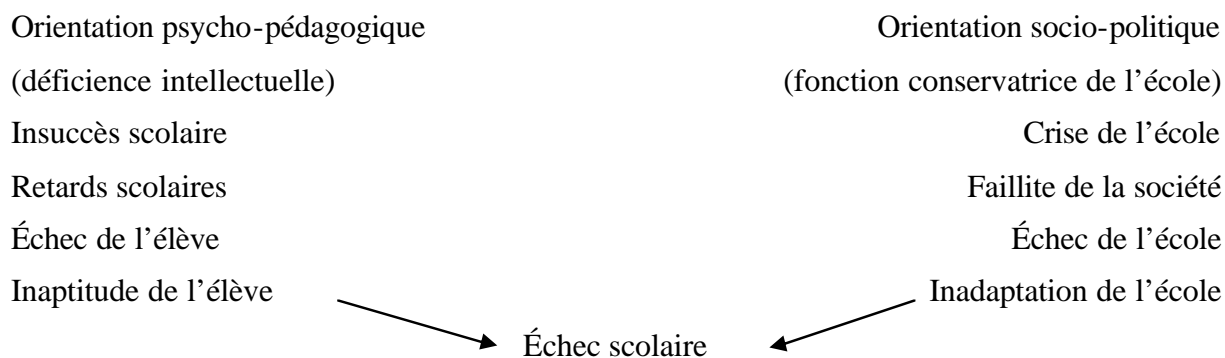
Le Groupe Français d'Éducation Nouvelle, fondé par le psychologue Henri Wallon, lance le débat lors de son congrès de 1971 portant sur « La lutte contre l'échec scolaire » dont les contributions donnent lieu à un ouvrage collectif *L'échec scolaire : doué ou non doué ?*. Les différents contributeurs veulent en finir avec l'interprétation dominante dans la psychologie scolaire et dans les politiques éducatives en termes de dysfonctionnements individuels pour envisager les dysfonctionnements institutionnels et les mécanismes sociaux à l'origine de la faillite de l'école. Autour de la cause sociale de l'échec scolaire se forme une constellation de chercheurs-praticiens engagés dans la redéfinition sociale du phénomène : en sciences de l'éducation, l'équipe de B. Charlot, de P. Perrenoud (à Genève), P. Meirieu ou encore les chercheurs du CRESAS-INRP⁵ sont mobilisés ; en sociologie de l'éducation, de sociologues critiques tentent d'illustrer les mécanismes de la reproduction sociale par l'école (Bourdieu, Passeron, 1970 ; Baudelot, Establet, 1971 ; Grignon, 1972 ; Baudelot, Establet, 1975 ; Bourdieu, de Saint-Martin, 1975), aidés en cela par des travaux britanniques qu'ils font traduire (Rosenthal, Jacobson, 1971 ; Bernstein, 1975). Bertrand Ravon place ainsi la construction de la notion d'échec scolaire au confluent de deux courants : l'un psycho-pédagogique et l'autre socio-politique [voir Schéma 1] :

³ Source : *Données Sociales 1990*.

⁴ Enquête de l'INRP menée par Louis Legrand dans les années 1960, citée par Best (1999, p. 17).

⁵ Pour une histoire du CRESAS-INRP, voir Ravon (2000, pp. 293-317).

Schéma 1. La construction de la notion d'échec scolaire⁶



Dans l'optique qui est la nôtre, ce schéma révèle moins l'opposition irréductible entre hypothèses individualistes et hypothèses systémiques qu'une commune figure de l'individu sous-jacente aux représentations de l'échec scolaire. En effet, le fait à expliquer demeure la question du « don », c'est-à-dire en un terme plus générique : le talent. Quelles que soient les causes de ces handicaps, l'attention se focalise sur les aptitudes scolaires, les talents et le problème de leur sanction.

Selon B. Ravon, « *la notion [de retard scolaire] accentue le postulat selon lequel le retard tient à la nature des individus et les « remèdes » restent pédagogiques* » (ibid., p. 288). Ce lien n'a pas été véritablement remis en cause par la sociologie critique des années 1970 que Bertrand Schwartz a reprise à son compte dans ses propositions de transformation de l'école (1973, 1977). Seul Raymond Boudon (1973) opère une véritable rupture avec cet espace paradigmatique du handicap en introduisant la rationalité individuelle au cœur de son modèle explicatif de l'inégalité des chances. Il faut en effet rappeler que les révélations des enquêtes statistiques de l'INED ont donné lieu à deux types d'interprétation : la première approche, dominante, met l'accent sur la distance des classes populaires par rapport à la culture de l'élite. Elle met donc l'accent sur les inégalités de dotations en « capital culturel » légitime entre les individus. La seconde approche, portée par Raymond Boudon, s'est plus particulièrement penchée sur la production des choix scolaires à partir d'une analyse sociologique du lien entre origine sociale, notes et poursuite d'études⁷. Boudon se situe précisément dans une analyse de la persévérance scolaire, comme produit de décisions rationnelles, conformément à la convention utilitariste (Boudon, 1973). Pour lui, le résultat qui fait sens dans l'enquête de l'INED est celui qui révèle qu'à réussite égale, l'orientation est inégale⁸. Ce fait statistique peut être expliqué selon lui par une inégalité sociale des aspirations scolaires dans un processus d'auto-sélection tout à fait compréhensible dans le cadre interprétatif optimisateur qui est le sien. Mais pour nous, c'est moins sur la forme du raisonnement (économique *versus* sociologique) qu'il se distingue de la théorie bourdieusienne de l'inégalité des chances que par le point sur lequel il fait porter la remise en cause de la méritocratie. Pour Raymond Boudon, si l'école n'assure pas l'égalité des chances,

⁶ Tiré de Ravon (2000, p. 284).

⁷ Ce type d'analyse, bien connue des sociologues n'a de toute évidence pas pénétré le champ de la lutte contre l'échec scolaire qui s'est révélée au contraire très sensible aux thèses de la domination. On ne trouve par exemple mention de Raymond Boudon ni dans les livres de Bertrand Schwartz, ni dans l'ouvrage très complet de Bernard Ravon sur la genèse de l'échec scolaire (*op. cit.*).

⁸ « à réussite scolaire semblable, la fréquence de l'orientation sur les voies scolaires les plus intéressantes dépend de l'origine sociale » (Boudon, 1991, p. 23). Cette inégalité des chances d'orientation est particulièrement forte pour les niveaux de réussite moyens.

c'est qu'à talent égal, la persévérance est inégale⁹. Le talent ou le jugement sur les talents, ne font, pour lui, pas véritablement problème d'un point de vue social. En revanche, pour Pierre Bourdieu et plus largement la sociologie de l'éducation critique, la source des inégalités de réussite selon l'origine sociale se trouve dans la construction sociale des talents légitimés par le diplôme. L'auteur se situe donc d'emblée dans la perspective du handicap scolaire, même si c'est pour dénoncer le caractère idéologique de la sacralisation et de la naturalisation du savoir abstrait et intellectuel¹⁰.

Que l'inégalité des chances soit consacrée ou dénoncée, c'est donc majoritairement sous l'angle du rapport au savoir que l'individu ou la société sont envisagés. Le jeune sortant sans qualification est d'abord un incapable scolaire. L'exclusion scolaire n'est donc pas tant une affaire de comportement que de difficultés d'apprentissage, la question étant de savoir si elles sont réelles (dans une thèse essentialiste) ou socialement construites (dans une position relativiste). Les sortants sans qualification sont en échec scolaire dans son sens le plus immédiat, « *lorsqu'un individu ne parvient pas à acquérir¹¹ certains savoirs, certaines compétences, à faire sens du monde et de sa vie, à accéder à certaines valeurs* » (Charlot, 1995, p. 36), les plus critiques dénonçant la sélection sociale des savoirs et des compétences légitimes. Ces jeunes sont donc appréhendés d'abord et avant tout dans un rapport cognitif.

L'individu est un individu de talents et non de préférences comme dans le modèle utilitariste. Envisager l'individu sous l'angle de ses talents, c'est avant tout mesurer sa valeur¹². La parabole des talents¹³ a donné à ce terme de la signification qu'on lui connaît aujourd'hui, à savoir une qualité ou une faculté particulière attachée à la personne et qui la rend appréciable aux yeux de la communauté. L'individu de talents est un assemblage d'aptitudes socialement valorisées. L'insertion de l'individu dans la société est affaire de reconnaissance et de valorisation au sein de la coopération sociale de ces aptitudes distinctives. L'individu de talent est donc par définition placé dans un rapport de dépendance par rapport à la société qui le juge. Le talent est le résultat d'un rapport entre des propriétés individuelles intrinsèques et des systèmes sociaux d'institution de la « qualité ». Le problème de l'échec scolaire ne peut être un problème de talents que dans une société sélective, objectivant les individus en autant de fonctionnalités utiles pour la société. Le poids des talents dans l'imaginaire scolaire français révèle donc puissamment une conception de l'État surplombant, planificateur, capable d'organiser la société selon un schéma préétabli grâce à ce système d'allocation-orientation des individus par l'échec.

Le débat politique porte tout d'abord sur le caractère inné ou acquis de ces talents ou dons. En second lieu, se pose la question de la légitimité de la valorisation de tel ou tel talent dans la société, c'est-à-dire de la légitimité de la toise avec laquelle on mesure la valeur des

⁹ Il n'aboutit toutefois pas à la conclusion culturaliste qui voudrait que pour augmenter la persévérance, il faudrait augmenter l'attachement culturel des familles pauvres à l'école. C'est plutôt vers l'élimination complète du poids des aspirations familiales dans l'orientation des enfants qu'il faudrait se diriger, et pour cela, renforcer la dépendance du devenir scolaire par rapport aux performances purement scolaires.

¹⁰ Il faut cependant souligner qu'avec la théorie de l'*habitus*, Pierre Bourdieu renoue avec une sociologie de la production des préférences, des goûts ou des désirs (Bourdieu, 1979). Elle répond justement aux attaques de l'individualisme méthodologique qui focalisent l'attention sur les choix des individus. Pour lui toutefois, la théorie de l'*habitus* permet d'expliquer l'orientation des individus dans des filières plus ou moins socialement et économiquement valorisées et non la poursuite ou l'arrêt des études.

¹¹ Souligné par nos soins.

¹² Le terme de talent dans son acception contemporaine trahit en effet son origine étymologique : il désigne sous l'Antiquité « une monnaie d'or de valeur variable selon les temps et les lieux, à Athènes, à l'époque classique »¹².

¹³ Cette parabole des Évangiles met en scène un serviteur qui enfouit le talent que le maître lui a confié alors que les autres serviteurs le font valoir.

différents talents individuels désirables dans une société donnée. Cependant le modèle de société reste fondamentalement le même, très éloigné de celui qui prévaut dans la représentation utilitariste. L'action et les choix propres aux individus n'ont que peu d'importance dans le jeu social¹⁴. Ils sont pris dans un système relationnel entre le tout et chacune des parties qui est bâti sur une pensée fonctionnaliste. Toute intentionnalité de l'acteur est ici gommée.

1.3. L'élève en échec scolaire : un être jugé inapte

En France, le sortant sans qualification se confond avec le jeune en échec scolaire. Il n'y a pas de médiation intentionnelle ou actionnelle entre la sanction de l'école et le fait objectif de la sortie. Il est assez clair pour l'ensemble des acteurs du monde scolaire (et c'est en cela que nous parlons de convention) que si le jeune sort du système éducatif avant le premier niveau de qualification relativement protecteur sur le marché du travail, c'est qu'il était en échec, ou qu'il a été mis en échec par le système après « avoir été orienté ».

Comme produit scolaire, le jeune sans qualification a toujours existé, mais la modernisation de l'économie et l'augmentation du niveau de la compétition font que des jeunes « qui n'étaient pas au niveau » mais qui pouvaient jusqu'alors s'insérer, sont aujourd'hui plus ou moins condamnés à une mise hors jeu sociale. Dans cette vision structurelle du fonctionnement de la machine scolaire, l'élève n'abandonne pas : il est exclu. Qu'il s'accroche ou pas, il est d'abord « mauvais à l'école ». Le sortant sans qualification est donc un recalé en puissance. Le point d'observation se situe au moment de l'épreuve. La scolarité est considérée comme une succession d'épreuves de jugement, l'élève en difficulté étant celui qui est sanctionné lors de ces évaluations à un moment ou à un autre de son parcours. Son problème n'est pas de suivre le cours mais d'y être performant.

La question des « aptitudes » et de leur valorisation est au cœur de la définition de l'échec scolaire en France. On perçoit le jeune sans qualification principalement comme un élève en échec scolaire qui a eu des mauvaises notes, qui a été orienté dans des filières de relégation parce que décrété « nul » et qui une fois la majorité scolaire atteinte (à 16 ans) finit par ne plus se réinscrire à la rentrée. Selon Guy Avanzini, psychologue, qui par son livre *L'échec scolaire* en 1977, a permis de populariser cette thématique et son analyse critique chez les enseignants, l'échec scolaire se repère objectivement par quelques indices qui ont tous rapport au jugement scolaire (Avanzini, 1977, pp. 11-17) : l'élève en échec se caractérise par le fait qu'il reçoit des mauvaises notes, c'est-à-dire inférieures à la moyenne et qu'il occupe un « mauvais rang aux classements » (Avanzini, 1977, p. 11). Ces mauvaises notes entraînent sur le moyen ou long terme un « redoublement ». Le redoublement, même s'il peut être conseillé pour éviter des échecs futurs plus irrémédiables, est vécu comme un échec de l'enfant par les familles. Un troisième critère réside dans l'ajournement aux examens, l'élève « recalé » étant jugé indigne d'un titre ou d'un diplôme. C'est la consécration officielle de l'échec de même que « l'affectation à des sections défavorisées » c'est-à-dire à des sections d'un « niveau inférieur à celui qu'ils aspiraient » (*ibid.*, p.13). Tous ces indicateurs nous mettent sur la voie d'un problème de « rendement scolaire » (*ibid.*, p. 14). Il distingue échec global (généralisé) et échecs partiels (en lecture, en mathématiques, en écriture) comme autant de rapports complexes aux champs de la connaissance scolaire.

¹⁴ On peut noter à ce sujet que la notion de talent avait comme premier sens dans l'ancien français celui de « désir, volonté », en empruntant directement au grec *talanton* « plateau de balance », d'où « poids, inclination ».

Qu'il soit véritablement « nul » ou jugé injustement comme nul n'est pas essentiel lorsqu'on compare le modèle de la sortie sans qualification et le modèle du décrochage scolaire. En effet, ce que nous voulons souligner, c'est que le sortant sans qualification est essentiellement pris dans un rapport à la « compétence ». Non pas que les aspects psychologiques de la personne ne sont pas envisagés : l'influence psycho-sociale du milieu familial est (de plus en plus) considérée comme primordiale ; mais elle l'est essentiellement dans sa dimension cognitive. Il faut alors se demander en quoi le milieu familial détermine une forme distanciée aux savoirs, notamment de type général. Le lien entre origine sociale et réussite scolaire, cette dernière étant objectivée par le niveau de diplôme, passe alors par la compréhension des « pratiques éducatives des familles » : l'implication des parents dans l'accompagnement scolaire des enfants (Caille, 1992), les styles éducatifs (Kellerhals, Montandon, 1991), les stratégies scolaires déployées dans l'espace de la compétition (Héran, 1996; Van Zanten, 2001) sont quelques-unes des variables qui permettent d'expliquer les trajectoires scolaires des enfants.

Pensons aux propositions de Louis Legrand pour réformer l'école unique (1981), aux réflexions et aux propositions de Bertrand Schwartz pour l'insertion professionnelle des jeunes, aux débats incessants entre les Anciens et les Modernes de la pédagogie, l'enjeu central est toujours le même : l'efficacité de la transmission, de la reconnaissance ou de la révélation d'un certain nombre de compétences. Au-delà des divergences de vues parfois radicales, les participants au débat sur l'école se retrouvent sur la vision commune de l'individu comme objet de talents.

Ainsi, Louis Legrand pose-t-il la question suivante au centre de sa réflexion :

« Est-il possible d'enseigner dans un même établissement, dans les mêmes classes, des élèves ayant des niveaux intellectuels et affectifs différents ? [...] Est-il possible d'enseigner à tous la même morale et les mêmes valeurs quelle que soit l'appartenance religieuse ou politique des parents ? Est-il possible de diffuser à tous la même culture quelle que soit l'origine sociale ou ethnique des enfants enseignés ? » (Legrand, 1981, p. 11).

« Enseigner », « transmettre », « diffuser » : tous ces termes révèlent une même problématique dans la détermination des problèmes des « jeunes à problèmes ». Ils manquent de reconnaissance de leurs talents.

Pour Bertrand Schwartz, sont particulièrement dénoncés les mécanismes institutionnels de la sélection qui favorisent la bourgeoisie. Tout d'abord le principe même de la sélection est remis en cause : « L'école « unique » identique pour tous ? Oui, mais de fait elle sélectionne, elle exclut ; en un mot elle trie » (Schwartz, 1977, p. 55). Et de se demander si c'est véritablement le rôle de l'école que de sélectionner quand cette sélection se paye par une exclusion scolaire importante. L'organisation scolaire par « années » ou niveaux de formation est dénoncée comme inégalitaire car, comme l'ont montré les études précoces de l'équipe de recherche de l'INED, à réussite égale, les enfants de la classe ouvrière persévèrent moins que les enfants des classes supérieures¹⁵. « Le milieu conditionne [...] l'attitude des enseignants dans leur attentes vis-à-vis des enfants [...] et l'orientation devient un formidable alibi » (*ibid.*, p. 58). Les critères de sélection sont eux-mêmes socialement injustes : la langue et le symbole sont des supports de la pensée abstraite inégalement répartis dans la population.

¹⁵ Les premiers résultats de cette enquête statistique à grande échelle menée par Girard et Bastide sont publiés dans la revue *Population* en 1963. Ils sont mobilisés par Bertrand Schwartz dans son exposé (Schwartz, 1977, p. 56).

Les enfants des classes défavorisées sont amenés à s'éliminer presque « *d'eux-mêmes* » (p. 60).

La question du type de savoir à transmettre est encore centrale dans la réforme de l'éducation de 1989. Elle est à l'origine de l'appel aux experts que sont P. Bourdieu et F. Gros par Lionel Jospin, alors ministre de l'Éducation (1988), afin de réfléchir aux principes de définition des contenus de programmes. Le compromis entre la démocratisation de la réussite et l'efficacité économique passe alors par une redéfinition des contenus d'enseignement autour de « compétences » transversales ou génériques comme l'exprime B. Descomps :

« Le problème central de la démocratisation – et donc de celui de l'accès d'enfants issus des milieux éloignés de l'école - est celui du sens, du rapport que chaque élève entretient avec les savoirs de l'école. La réflexion sur les contenus doit donc intégrer la réflexion sur les conditions qui permettent à tous les élèves de donner un sens à ce qu'ils apprennent et d'inscrire leur activité d'apprentissage dans un projet préalable au contrat que l'école passe avec l'apprenant »¹⁶.

Les exclus de la démocratisation scolaire sont appréhendés comme des « apprenants » et c'est à ce titre qu'ils sont repérés par l'évaluation nationale annuelle des élèves à l'entrée de la 6^{ème} introduite en 1989. L'élève en échec scolaire prend alors l'appellation d' « élève en difficulté » (catégorie qui est, à son tour, divisée en deux, entre l'« élève en grande difficulté » et l'« élève en moyenne difficulté »), lorsqu'il cumule deux des trois critères suivants : le retard à l'entrée du collège, des mauvais scores aux évaluations nationales portant sur le français et les mathématiques et le redoublement ou l'orientation en dehors du cycle d'enseignement général depuis son entrée en collège (Caille, 1993). Sur la base de ce diagnostic, les actions de lutte contre l'exclusion scolaire s'inscrivent en priorité dans le registre pédagogique.

2. Les actions de prévention de l'exclusion scolaire

Le sortant sans qualification en France est avant tout un produit cognitif qui doit être traité comme tel. L'orientation et encore moins l'information ne peuvent véritablement résoudre les problèmes de sorties « à risque » des élèves. C'est plutôt le soutien à l'apprentissage qui est au centre de l'action publique, traduisant ainsi l'hégémonie du corps enseignant dans le monde scolaire. L'enjeu réside dans la détermination des « bonnes méthodes pédagogiques » pour assurer l'assimilation ou la révélation d'un certain nombre de compétences, que celles-ci soient génériques, comme le préconisait Bertrand Schwartz par exemple, ou plus spécifiques. Les politiques se focalisent ainsi sur des activités de remédiation cognitive ; même s'il apparaît que les acteurs scolaires découvrent le décrochage scolaire auqure répond le Programme « Nouvelles Chances ».

2.1. Les voies de la formation

Les polémiques pédagogiques focalisées sur le « programme commun » ponctuent toute l'histoire de l'école unique. En 1975, l'unification des premiers cycles secondaires imaginée par la réforme Haby s'accompagnait de la mise en œuvre d'activités de soutien pour les élèves en difficulté en s'appuyant sur la notion de compensation des handicaps socio-culturels. Le soutien consiste en des heures de renforcement pédagogique pendant lesquelles

¹⁶ B. Descomps, Intervention au compte rendu national de la consultation sur les contenus d'enseignement, Paris, le 25 janvier 1990, cité par Tanguy (1994, p. 27).

des élèves désignés par leurs professeurs reçoivent un enseignement individualisé complémentaire de mise à niveau. Depuis la rentrée de 1989, les professeurs disposent de l'évaluation nationale du niveau des élèves de 6^{ème} qui leur donne un diagnostic précoce des lacunes des élèves. Le soutien repose sur l'idée de rythmes d'apprentissage différents liés à des rythmes de développement hétérogènes. Les évaluations des actions menées dans le cadre des ZEP dans leurs premières années ont montré que ce sont les activités de soutien scolaire qui avaient le plus bénéficié de moyens (Isambert-Jamati, 1989)¹⁷. Ces activités visaient prioritairement à permettre un rattrapage des connaissances enseignées en classe.

S'inspirant de la pensée piagétienne, Louis Legrand (ancien directeur de département à l'INRP) critique cette méthode qui ne remet pas en cause fondamentalement les rapports pédagogiques. Pour lui, l'accès à la culture intellectuelle doit opérer des détours par des matières plus libres à travers le jeu des options. Les dispositifs optionnels *« permettent [...] de disposer l'activité pédagogique de telle façon qu'elle construise les pré-requis nécessaires au lieu de confronter d'emblée à la pensée abstraite des esprits demeurés aux stades antérieurs de la pensée concrète »* (Legrand, 1981, p. 168). Ses propositions sur la « pédagogie différenciée » et « l'interdisciplinarité » visent à *« prendre en compte le niveau intellectuel réel des élèves pour y enraciner les apprentissages aptes à faire progresser »* (ibid.). Si la méthode diffère, l'objectif reste le même : amener l'ensemble d'une classe d'âge à un certain niveau de performance intellectuelle, objectif que reprend la réforme Savary de 1984.

Le principe de « l'alternance pédagogique » est une autre manifestation de la centralité de la question des savoirs et de l'apprentissage. Chez Bertrand Schwartz (1981), « l'alternance pédagogique » est posée comme un « principe éducatif » chez les jeunes de 16 à 18 ans qui permet de lutter contre les inégalités. Elle est un facteur d'implication du jeune dans son projet de formation et éventuellement un facteur de motivation pour la « réinsertion scolaire ». L'aller-retour entre l'entreprise et la salle de cours renvoie à la dialectique pédagogique entre savoirs abstraits et savoirs concrets, entre culture intellectuelle et culture pratique. La réforme Savary en créant les classes expérimentales, par exemple, suit cette orientation : ces classes, qui se sont transformées à partir de 1985 en classes de quatrième et de troisième technologiques, avaient pour but de faciliter à certains élèves l'accès au niveau de fin de troisième grâce à un enseignement valorisant la formation technologique et la pédagogie de projet (Le Guen, 1993).

Le DIJEN (Dispositif d'Insertion des Jeunes de l'Éducation Nationale) créé en 1986 par le ministère de l'éducation nationale s'inscrit dans la suite du rapport Schwartz. Il vise à faire bénéficier d'une aide à l'orientation professionnelle, d'une aide à la recherche d'emploi et de formations complémentaires, pour des jeunes qui s'apprentent à quitter le système scolaire sans qualification. Ce projet est tout entier tourné vers le contenu de formation, l'idée étant que les jeunes *ne possèdent pas* la formation nécessaire à l'insertion et qu'il faut la leur délivrer. Le DIJEN est un ensemble hétéroclite d'actions. Il rassemble les SIO (Sessions d'Information et d'Orientation), les FCIL (Formations Complémentaires d'Initiative Locale) qui ont pour but de permettre après l'acquisition d'un diplôme, une spécialisation correspondant mieux aux caractéristiques locales de l'emploi, les CIPPA (Cycles d'Insertion Professionnelle Par Alternance) facilitant l'élaboration d'un projet professionnel au moyen de stages en entreprises et d'activités de développement personnel, les MOREA (Modules de Préparation des Examens par Alternance) offrant la possibilité de repréparer un diplôme

¹⁷ Il faut souligner que la réforme Savary (1984) laissait une grande liberté aux établissements dans l'élaboration de « projets de zone ». Viviane Isambert-Jamati a distingué ainsi trois types d'actions : des « actions de renforcement des apprentissages », des « actions visant à intensifier le lien social dans l'établissement » et des « actions communes avec des instances locales non scolaires ».

professionnel par alternance, sans pour autant redoubler, et enfin les Formations Intégrées (FI) qui permettent la préparation d'une qualification professionnelle de niveau V au sein d'un parcours associant statut scolaire et contrat de travail de type particulier (apprentissage ou contrat de qualification). Si ce dispositif de prévention des sorties sans qualification présente des actions d'orientation et de remotivation, il emprunte ses référents basés sur la notion de formation au dispositif d'insertion post-scolaire. Le rapport aux savoirs professionnels ou génériques est toujours considéré comme le cœur du problème. De plus, les actions de repérage des élèves en difficulté ont lieu à la rentrée scolaire et auprès des chefs d'établissement qui doivent guetter les élèves qui ne se réinscrivent pas. Il y a peu de liens avec les enseignants en classe. Enfin, ce dispositif de prévention de l'Éducation nationale est relativement marginal : son budget n'a cessé de baisser depuis le début des années 1990, passant d'un budget annuel de 4 à 500 millions de francs à 230 millions de francs selon le Livre Blanc de la formation professionnelle [Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, 1999].

2.2. Le Programme Nouvelles Chances et le décrochage scolaire

Une nouvelle impulsion a été donnée à la lutte contre l'exclusion scolaire avec le gouvernement socialiste de Lionel Jospin en 1998. Le programme Nouvelles Chances puise ses référents d'action dans un double registre : le premier, très classique, se fonde sur une étiologie de l'échec scolaire, le second, plus original, nous ramène au modèle du décrochage scolaire mais dans des formes quelque peu différentes de celles du système scolaire québécois.

Quelles représentations de l'école et de l'élève prévalent dans ce programme ? Les bases de la politique scolaire du gouvernement de l'époque sont à nouveau d'ordre pédagogique. *«L'école a pour fonction de donner des bases solides, communes à tous les élèves. Il convient d'ailleurs, sur ce point, de centrer les activités sur les savoirs fondamentaux»*¹⁸. L'élève à problème se confond à nouveau avec l'élève en échec dans les matières principales. Là encore, la politique scolaire s'organise autour de l'hétérogénéité culturelle et intellectuelle des élèves : *«on s'efforcera d'adapter les parcours scolaires à la diversité des aptitudes, des talents, des maturités»* (ibid.). L'aide individualisée et l'innovation pédagogique sont la clé de la réussite de tous les élèves. Le corps enseignant est particulièrement mobilisé. Une attention toute particulière est portée au SEGPA (Sections d'Enseignements Généraux et Professionnels Adaptés) créées en 1989-1990, de manière à rappeler les principes et les méthodes pédagogiques utilisées pour prendre en compte les *«difficultés rencontrées par chaque élève»*¹⁹ : il y est question de l'adaptation des enseignements dispensés, de *«l'ajustement des méthodes pédagogiques et des approches didactiques»*, des *«techniques de remédiation»*. Par conséquent, *«le projet de la SEGPA est mis en œuvre grâce aux réflexions et au travail d'une équipe pédagogique qui en assure le suivi»*. Les élèves de SEGPA sont présentés comme étant des élèves qui *«ont connu une scolarité perturbée»* ayant une image négative d'eux-mêmes du fait de l'échec scolaire qu'ils ont subi.

Le programme Nouvelles Chances opère cependant une inflexion dans les approches de prévention de l'exclusion scolaire²⁰. Lorsqu'il tente de donner une définition des problèmes de ces jeunes à problèmes, il hésite entre deux paradigmes. Pour le ministère en effet, *«les jeunes en rupture ont souvent deux problèmes à résoudre pour progresser : ils ne*

¹⁸ Circulaire MEN-DESCO n° 98-263 du 29-12-1998, B.O. n° 1 du 7 janvier 1999.

¹⁹ Circulaire MEN DESCO A2 n° 98-129 du 19-6-1998, B.O. n° 26 du 25 juin 1998.

²⁰ Circulaire MEN DESCO n° 99-071 du 17-5-1999, B.O. n° 21 du 27 mai 1999.

perçoivent pas le sens des apprentissages scolaires et ils manquent de repères essentiels pour la socialisation et l'insertion »²¹. La première partie de la définition est solidement ancrée dans la représentation des difficultés comme limites cognitives mais la seconde déplace le propos vers une définition en termes de comportements. Une évolution vers la convention utilitariste est donc perceptible. La révolution du décrochage creuse son sillon imperceptiblement.

Il est en effet question des « *abandons précoces* », d'élèves qui « *interrompent prématurément leur formation* » ou qui sont en « *processus de déscolarisation* ». Parmi les jeunes qui sortent sans qualification chaque année du système éducatif, il s'agit de faire la différence entre « *des élèves qui avaient accompli la totalité d'un parcours en échouant à l'examen final, et d'autres qui s'étaient arrêtés en route* » (Glasman, 2000, p. 10), entre ceux qui ne peuvent plus et ceux qui ne veulent plus. Il n'est pas possible, dans le cadre que nous nous sommes donné, de retracer la genèse du thème du décrochage en France qui vient concurrencer celui de l'échec scolaire. On peut toutefois noter le travail de mobilisation et de sensibilisation nationale entrepris par une association grenobloise « au service de la lutte contre le décrochage scolaire » et dont le colloque organisé en 1998 demeure une référence pour tous les nouveaux acteurs de ce champ²².

L'intérêt pour les élèves décrocheurs est inscrit dans une problématique cependant plus étroite que celle qui prévaut au Québec. Au Québec, le décrochage est un terme générique pour désigner tous les comportements de sorties à risque en termes de chômage. En France, le terme de « décrocheur » sert avant tout à qualifier les jeunes déscolarisés, quittant l'école avant le terme de la scolarité obligatoire. Le décrochage recouvre donc en grande partie la thématique de la déscolarisation²³. Dans cette optique, la DPD (Direction de la Programmation et du Développement) chargée des études et des statistiques au ministère de l'Éducation décide de lancer un appel d'offre sur les élèves « perdus de vue » comme les nomme le ministère²⁴. Les MGI de l'Éducation nationale, anciennement DIJEN, se mobilisent à leur tour.

En France, le thème du décrochage sert aussi à requalifier le problème de la violence à l'école. La question des comportements à l'école, envers les autres élèves, envers les

²¹ Programme « Nouvelles Chances », B.O. de l'Éducation Nationale n° 21 du 27 mai 1999.

²² Pour le réseau rénovation de la voie professionnelle de l'Académie d'Orléans-Tours qui édite un bulletin sur internet, ce colloque organisé par l'association *La Bouture* « a permis d'attirer l'attention sur le problème des lycéens décrocheurs, de mettre en lumière le processus de décrochage et d'évoquer quelques réponses concrètes » (RVP Infos n° 9, 2001, p.2), ce qui correspond tout à fait à la description de la construction d'une « cause ». Le colloque a donné lieu à un ouvrage (Bloch, Bernard, 1998).

²³ Pour une analyse de la construction sociale du problème de la déscolarisation, voir Geay et Gehin (2003) et Geay (2003).

²⁴ On doit toutefois souligner que le colloque organisé par la DPD sur « L'insertion des jeunes en difficulté » en 1999 s'intéresse de plus près à la catégorie des « *jeunes qui ont quitté le système éducatif après avoir passé moins de sept ans dans le second degré* » (Chausseron, 1999). Qualifier ces élèves par le nombre d'années qu'ils ont passés dans le système scolaire, et non plus par leur niveau de formation à la sortie, témoigne de la progression du thème de la persévérance dans le système éducatif. Ils sont qualifiés de « sortants précoces », ce qui entraîne mécaniquement que des élèves titulaires d'un CAP ou d'un BEP donc qualifiés sont considérés comme des cas anormaux. Du fait de la spontanéité supposé de cet acte, les questions qui leur sont posées prennent aussi une forme spontaniste : on leur demande notamment le pourquoi de cette « interruption précoce ». Quelles sont donc les motivations qui ont pu les pousser à prendre une telle décision risquée du point de vue de l'État et de la société ? Le degré de satisfaction par rapport à la formation est aussi sondé puisque la possibilité pour ces jeunes là d'être partis de leur plein gré est envisagée. Ils peuvent donc quitter prématurément le système scolaire tout en étant satisfaits. Non seulement ce cas de figure paraît peu probable dans le modèle de l'élève en échec scolaire, mais surtout la satisfaction n'intéresse guère le ministère chargé de l'évaluation de l'efficacité du système d'enseignement dans une École des talents.

professeurs, ou encore envers l'institution, s'articule ainsi à l'étude du décrochage. À la figure de l'élève en difficulté saisi par des indicateurs de retard dans les apprentissages, se juxtapose celle de l'élève difficile, rétif à l'institution scolaire ; c'est du moins ce que montre le processus de sélection des élèves qui fréquentent les « dispositifs-relais » (Millet, Thin, 2003).

En effet, la préoccupation pour le phénomène de déscolarisation est venue se greffer sur un dispositif plus ancien consacré à la lutte contre la violence scolaire créée par François Bayrou en 1996, alors ministre de l'Éducation²⁵. Ces dispositifs-relais ne sont pas censés se substituer aux dispositifs d'aide pédagogique²⁶ ; ils s'adressent à une nouvelle catégorie d'élèves dont les représentations se rapprochent de celles des décrocheurs québécois. Pour le ministère, ils sont en effet « *en rejet évident de l'institution scolaire* », ayant même « *perdu le sens des règles de base qui organisent leur présence et leur activité au collège* » (ibid.). La circulaire indique comment les repérer : « *ce rejet prend la forme de manquements graves et répétés au règlement intérieur, d'un comportement marqué par une forte agressivité vis-à-vis des autres élèves ou adultes de la communauté scolaire, d'un absentéisme chronique non justifié, aboutissant à des exclusions temporaires ou définitives d'établissements successifs* » (ibid.). À l'inverse, « *ce désintérêt profond vis-à-vis du travail scolaire peut également se manifester par une extrême passivité, une attitude de repli et d'autodépréciation systématique, un refus de tout investissement réel et durable* » (ibid.).

L'élève se présente donc sous son enveloppe comportementale et non plus seulement pédagogique ou intellectuelle. Il se signale à l'institution par ses actes et non ses mauvais résultats et c'est justement le rapport à l'institution scolaire dans son ensemble (l'autorité notamment) qui est en cause, bien plus que le rapport au savoir. Au-delà, les procédures de signalement qui aboutissent à une orientation des élèves en classes-relais traduisent la prégnance de la variable de comportements transgressifs de l'ordre scolaire : le non-respect des règles scolaires, que ce soient celles de la discipline, celles du travail scolaire, du respect de l'autorité pédagogique ou les règles de l'obligation scolaire, sont les arguments les plus souvent avancés pour demander le passage en dispositif-relais (Millet, Thin, *op. cit.*, p. 34).

Logiquement, les classes relais sont appelées à associer le secteur de la justice (la Protection Judiciaire de la Jeunesse), du social et de la santé (les éducateurs plus particulièrement mais aussi les assistantes sociales et les conseillers d'orientation-psychologues, les psychologues) au corps enseignant dans un rapport égalitaire. D'ailleurs, la circulaire relative aux classes relais ne se réfère plus à l'équipe pédagogique ou l'équipe enseignante mais à « l'équipe d'adultes » ou l'équipe d'encadrement. L'élève est toujours pris dans un rapport éducatif mais plus uniquement pédagogique. Cette redéfinition du problème des jeunes à problèmes dans l'éducation nationale correspond donc aussi à une redistribution des cartes entre les différents acteurs du système scolaire (Geay, Gehin, 2003 ; Buisson-Fenet, 2004).

Dans les politiques d'insertion post-scolaires, le modèle du handicap demeure en revanche très prégnant. Seulement, la définition des handicaps devient plurielle sous l'effet de la déstabilisation de la convention de qualification.

²⁵ « Plan d'action de prévention de la violence en milieu scolaire », B.O. n° 13 du 28 mars 1996.

²⁶ Nous préférons le terme d'institutionnalisation à celui de création car le ministère s'est inspiré de dispositifs locaux expérimentaux existants pour les généraliser. Cf. Circulaire MEN-DESCO n° 98-120 du 12 juin 1998, B.O. n° 25 du 18 juin 1998.

3. Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale : le brouillage des conventions de compétences

Une personne est faite d'une pluralité de talents qui ne font pas l'objet de la même attention et de la même valorisation selon l'état de la société. Les compétences reconnues comme des atouts ou, au contraire, comme des handicaps sur le marché du travail sont le produit de conventions qui guident non seulement les comportements des agents micro-économiques (notamment les employeurs et les individus qui se forment) mais aussi l'action publique. En France, la convention de compétence qui sous-tend la mise en œuvre des politiques d'insertion à destination des jeunes à problèmes s'est brouillée : la convention de qualification, explicative de leurs difficultés, est remise en question par la massification du chômage et la montée des référents d'entreprise qui mettent en avant d'autres formes de compétences que la formation. La convention de *compétences émergentes*, dont le jugement s'exerce dans l'interaction, concurrence la convention de *qualification* jusqu'alors dominante dans les modes de ciblage des mesures actives.

3.1. L'objectivation de la convention de qualification sur le marché du travail

Le premier âge de l'insertion centré sur la formation professionnelle repose sur une convention de compétence fortement dominante : la convention de qualification. Dans cette convention, le niveau de formation scolairement sanctionné par le diplôme résume l'ensemble des qualités des jeunes sur le marché du travail. Cette convention a la particularité de faire appel à une « forme d'État » au sens de Laurent Thévenot (1983), c'est-à-dire un repère dont la définition et l'interprétation sont diffusées par l'appareil administratif sur l'ensemble du territoire. Cette forme d'État est historiquement très liée au processus de planification mais elle structure les réflexions sur la formation professionnelle.

3.1.1. Le « niveau de qualification » : une forme d'État

Les politiques d'insertion des jeunes se sont d'abord appuyées sur la convention de qualification pour déterminer les problèmes des jeunes à problèmes et donc le ciblage des mesures de discrimination positive. Selon François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal (1997), cette convention de qualification établit une équivalence entre le titre, la position dans la hiérarchie des titres et la qualité du (futur) salarié. Les compétences des individus sont tout entières résumées dans le niveau de formation. Les niveaux de formation sont des formes standardisées censées alors renseigner les acteurs du marché du travail sur la qualité globale du travailleur. Ces investissements de forme permettent de réduire l'incertitude sur la qualité de la personne. Le niveau de formation rend compte des compétences plus génériques des personnes, l'individu étant considéré comme plus apte à apprendre et produire des compétences spécifiques par la suite. Cette convention repose donc sur une confiance dans l'école, supposée capable de trier les individus selon des compétences valorisables sur le marché du travail.

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 6, les « produits scolaires » sont organisés en une hiérarchie des sorties du système éducatif à travers la création de la nomenclature des niveaux de formation ainsi que de la nomenclature des spécialités fixée en 1969 par le Groupe permanent de la Formation Professionnelle et de la Promotion sociale du Ve Plan (Affichard, 1983). Les besoins de main d'œuvre par profession étaient alors traduits en besoins par niveaux de qualification auxquels on faisait correspondre les niveaux de formation qui venaient normer l'appareil scolaire.

Le jeune sans qualification est le produit de cette convention de qualification : il est le dernier sur l'échelle des compétences. Les niveaux VI et Vbis se sont imposés comme la catégorie phare des politiques d'insertion des années quatre-vingt. Au fondement de cette catégorie, nous trouvons les politiques d'insertion professionnelle des jeunes qui, situées par rapport à une problématique éducative, conçoivent les jeunes avant tout comme des sortants du système scolaire. Les jeunes sans qualification ni diplôme (niveau VI et Vbis) constituent à ce titre un repère fiable et codifié pour la production de catégories administratives.

La particularité de cette convention de compétence est qu'elle peut être activée « du lointain » : nul besoin de repérage de visu pour sélectionner les candidats à un programme ou inversement les candidats à l'embauche. Elle est activée à travers des objets, des formulaires qui permettent d'appliquer la règle générale à distance. De ce fait, l'application de la règle générale s'effectue avec une certaine forme d'automatisme et une grande homogénéité. Le repère du niveau de qualification faisant l'objet d'une bonne diffusion au sein des institutions du marché du travail, le classement des individus au sein de la convention de qualification bénéficie d'une relative objectivité²⁷. De plus, cette convention permet de s'arracher aux particularités de la situation : c'est un repère dont le domaine de validité s'étend au territoire national.

3.1.2. L'écrasement du risque par « l'effet-formation »

Comme nous l'avons déjà souligné, l'analyse de l'insertion des jeunes et de ses difficultés s'est appuyée, en France, sur l'appareil statistique du CEREQ. La particularité de ces enquêtes lancées à partir de la promotion des sortants de 1975 est de s'ordonner autour de la structure des niveaux de formation.

Cette structuration reflète en effet les conditions d'émergence et de construction de cet instrument statistique au service de la politique éducative (Tanguy, 1986). Les enquêtes d'insertion fournissent des informations sur de nouvelles filières et donnent une image de la structure concurrentielle des filières entre elles. La structure par niveaux de formation satisfaisait l'objectif principal qui était donc de connaître la destination des différents produits de l'école. Elle correspondait ainsi tout à fait à la demande sociale (Nicole-Drancourt, 1994). L'inscription institutionnelle du CEREQ, avec une double tutelle des ministères du Travail et de l'Éducation, favorisait une lecture « formation » de la difficulté des jeunes.

Nous sommes là aux antipodes de l'approche par le risque qui prend en compte une multiplicité de facteurs. Or les enquêtes du CEREQ sont par nature focalisées sur les variables scolaires. Lucie Tanguy par exemple (*ibid.*, pp. 59-63), met en lumière quatre dimensions scolaires importantes de l'insertion : le niveau de diplôme, la spécialité de formation, la possession du diplôme et l'orientation scolaire qui s'ajoutent au sexe et à l'origine sociale pour influencer la qualité de l'insertion. Lorsque François Pottier et Xavier Viney évoquent le risque d'exclusion des jeunes, ils utilisent les sources de l'enquête de cheminement professionnel des jeunes et ne retiennent donc qu'une seule variable explicative du risque d'exclusion : le niveau de formation (Pottier, Viney, 1992).

Du côté des évaluations, le même déficit d'informations est sensible. En comparant les variables utilisées pour caractériser les chômeurs de longue durée et les jeunes en difficulté d'insertion, Didier Demazière faisait remarquer que les principes classants des jeunes chômeurs se distinguent nettement de ceux des chômeurs de longue durée en faisant porter sur le niveau de formation l'essentiel du poids de l'hypothèse causale (Demazière, 1994). Mais

²⁷ L'objectivité est la « qualité de ce qui existe indépendamment de l'esprit » (Petit Robert), c'est-à-dire qui ne dépend pas des positions et dispositions de l'observateur.

c'est aussi la pauvreté même des informations descriptives des études d'évaluation qui caractérise les jeunes en difficulté (Bouder, 1994). Les évaluations des mesures d'insertion se calquent donc sur le modèle dominant d'analyse des difficultés des jeunes et tranchent ainsi avec les évaluations portant sur d'autres types de publics : « *le faible niveau de formation apparaît comme la caractéristique essentielle qui définit les spécificités des jeunes, à l'exclusion de toute autre* » (Demazière, *ibid.*, p. 36).

3.2. La dispersion du chômage et le brouillage du seuil de qualification employable

Plusieurs facteurs concourent à la déstabilisation du repère du niveau de formation : tout d'abord, la massification du chômage atteint le premier niveau de qualification (niveau V) alors que l'Éducation nationale les intronise comme niveau minimum, supposé protéger les individus. D'autre part, le concept même de « niveau de formation » n'est plus jugé comme pertinent.

La dégradation de l'insertion des sortants au niveau CAP-BEP jette un discrédit sur ces diplômés de niveau V. Elle se manifeste dès le milieu des années quatre-vingt. Alors même que les sortants de niveau inférieur ou égal à V représentaient encore 58% des sorties en 1983, on remarquait « *une augmentation très forte du chômage qui tend à aggraver la situation des sortants de niveau V par rapport à celle des jeunes sans formation* » (Amat, 1987)²⁸. Le développement des mesures d'insertion en faveur des jeunes sans qualification aurait même contribué à la dégradation de la situation des jeunes situés juste « au dessus ». Puis, le message consistant à mener « 80% d'une tranche d'âge au niveau du bac » lancé en 1985 a été interprété comme un désaveu des diplômés de niveau CAP-BEP (Tanguy, 1991), créant une désaffection croissante pour l'enseignement professionnel²⁹. Il est alors question de la « crise du CAP » (Chauvy, 1991)³⁰.

La fragilisation des niveaux V est mise en exergue par François Pottier et Xavier Viney (1992) qui mettent en parallèle le risque individuel d'exclusion des jeunes (traitement probabiliste) et le poids numérique de chaque niveau dans les jeunes chômeurs de longue durée : « *Si le risque d'exclusion frappe plus fortement les jeunes de bas niveau de formation, le plus grand nombre de jeunes soumis à ce risque provient du niveau V de formation, qui constitue le principal niveau de sortie de l'appareil éducatif* » (*ibid.*, p. 323). Deux tableaux sont juxtaposés : le premier montre que la prévalence du risque d'exclusion de l'emploi³¹ est d'autant plus élevée que le niveau de formation est bas (on passe d'un risque de 44% pour les jeunes de niveau VI à 17% pour les jeunes de niveau V général). Le second tableau montre en revanche que 59% des jeunes à risque sont d'un niveau V technique, suivis par les niveaux VI à 48%. Les niveaux Vbis ne représentent que 18% des jeunes chômeurs à risque d'exclusion de l'emploi mais 37% d'entre eux le subissent.

Derrière cette double présentation se cache une tension entre deux stratégies de ciblage. Dans la mesure où, précisément, les dispositifs sont destinés à éviter aux jeunes de

²⁸ Françoise Amat livrait cependant cette information avec toutes les précautions nécessaires : la fenêtre d'observation trop étroite, les spécificités de certains diplômés de CAP-BEP concurrencés par les niveaux supérieurs ne permettaient pas de véritablement se prononcer.

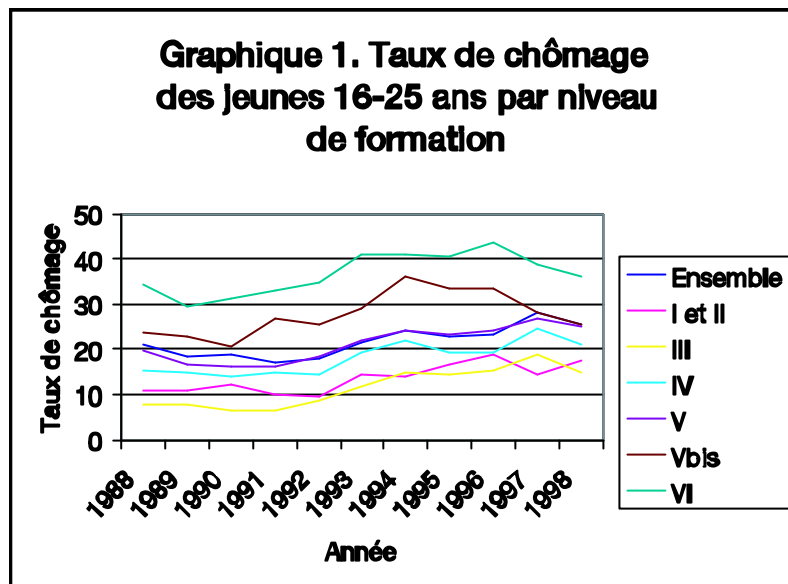
²⁹ C'est ainsi que Claude Chauvy, inspecteur de l'enseignement technique dans l'académie de Nancy-Metz, observait une forte augmentation des abandons en cours de formation dans l'enseignement technique entre 1986 et 1988 ainsi qu'une diminution de la délivrance de diplômes de CAP dans son académie (-43% entre 1985 et 1989) (Chauvy, 1991, p. 62).

³⁰ Cette crise fut tout de même largement démentie par la suite. Cf. Kirsch, Mansuy (1998).

³¹ À savoir la probabilité de connaître entre quatre et douze mois de chômage pendant leur troisième année de vie active (*ibid.*).

connaître le chômage, ne faut-il pas penser à prendre en charge aussi les jeunes de niveaux V, du moins ceux qui sont à risque d'exclusion élevé ?

La tendance à la massification du chômage s'accroît avec la crise de 1993 : le taux de chômage des plus diplômés augmente plus vite que le chômage des jeunes les moins qualifiés [voir Graphique 1].



Source : INSEE, enquêtes Emploi.

Le tournant des années 1990 marque aussi la fin du « tout formation » : pour le Commissariat Général du Plan qui livre le résultat des réflexions d'un groupe de travail sur les populations exclues, il faut compter au nombre des « fausses bonnes solutions » l'élévation du niveau de diplôme (CGP, 1992). Ce groupe de travail s'appuie tout d'abord sur des enquêtes statistiques étudiant la structure des embauches. Il apparaît qu'en 1990, près de 300 000 jeunes de 18 à 25 ans ont été embauchés en CDI et plus de 800 000 en CDD alors qu'ils étaient classés sans qualification par leur employeur. Pour le Plan, preuve est donc faite que « le manque de qualification n'est pas pour tous les jeunes qui en souffrent un handicap à l'embauche, ni même à une mobilité ascendante » (*ibid.*, p. 105).

En 1995, le vice-président du Conseil national des missions locales, Michel Hannoun, note que la synthèse des bilans d'activité des missions locales montre une hausse du nombre de jeunes de niveau IV parmi les jeunes accueillis dans les missions locales. Pour lui,

« ces chiffres montrent que la notion de jeune en difficulté ne saurait être analysée en fonction du seul critère du niveau scolaire et [que] d'autres facteurs interviennent [...]. Les problèmes et les attentes de quelqu'un qui a un niveau bac +3 ou bac+4 n'ont rien à voir avec les problèmes de quelqu'un qui a un niveau 6 et 5bis. Cela veut dire que la notion de jeunes en difficulté n'est pas une notion homogène »³².

Ce *verbatim* énonce une déstabilisation de la convention de compétence par les qualifications.

³² Compte-rendu de la réunion nationale des présidents et directeurs de missions locales et PAIO, 17 janvier 1995.

3.3. Employabilité, compétences, et savoir-être

Les transformations dans les procédures de ciblage se font à la faveur de la « crise de l'employabilité à la française » (Gazier, 1990). Le nouveau paradigme de l'employabilité met en avant des normes comportementales d'adaptation au monde de l'entreprise. Ces nouveaux critères d'inemployabilité trouvent leur pendant dans le domaine de l'évaluation confrontée à l'épineuse question de « l'hétérogénéité individuelle inobservable ».

3.3.1. L'employabilité statistique en crise

Raymond Ledrut dans sa *Sociologie du chômage* donne la première définition de l'employabilité statistique : il s'agit de la « *probabilité plus ou moins élevée que peut avoir une personne à la recherche d'un emploi d'en trouver un* » (Ledrut, 1966, p. 68). Avec la vulnérabilité, l'indicateur statistique qui mesure la probabilité de perdre son emploi, l'employabilité représente un pilier de l'analyse économétrique du marché du travail. Pour Bernard Gazier, l'originalité de cette première version de l'employabilité repose sur la manière de penser ensemble employabilité moyenne et employabilité différentielle, l'employabilité moyenne renvoyant aux conditions générales de l'économie et les employabilités différentielles aux inégalités des différentes catégories de travailleurs devant l'emploi. Par conséquent, l'employabilité différentielle était le support d'analyse des socio-économistes critiques attachés à démontrer les mécanismes de production des inégalités sociales et économiques. Pour Gazier, « *ces statistiques et ce cadrage permettaient d'établir des priorités et de sérier les responsabilités, en mettant notamment l'accent sur les déterminants collectifs du chômage, mais elles n'ont pas contribué à structurer des interventions de politique d'emploi, ni à mobiliser ou évaluer des efforts de reclassement direct* » (*ibid.*, p. 577).

L'employabilité différentielle comporte plusieurs caractéristiques ajustées à plusieurs usages (Demazière, 1995). Elle se pose dans des termes probabilistes s'appuyant sur une description objective des flux du marché du travail : telle catégorie est plus employable que telle autre parce qu'elle connaît plus fréquemment le chômage de longue durée. Pour chaque groupe, cette employabilité est une moyenne. De plus, du fait de son assise descriptive, elle n'a pas pour objectif de fournir un modèle d'explication de la production des inégalités entre les catégories de travailleurs. C'est un outil qui permet de cibler, mais elle ne donne pas de cadre cognitif pour l'action centrée sur l'individu.

La généralisation de la pénurie d'emploi et l'allongement de la durée de chômage entament la pertinence de ces deux concepts d'employabilité moyenne et d'employabilité différentielle (Gazier, *op. cit.*). Le second, qui est bien sûr totalement en interaction avec le premier, perd de son pouvoir discriminant. À partir du milieu des années quatre-vingt, ces incertitudes statistiques ont convergé avec la volonté de l'ANPE de se focaliser sur la mobilisation individuelle des chômeurs de longue durée en faisant usage de « bilans d'employabilité » personnalisés de manière à faire ressortir les points forts et les points faibles des demandeurs d'emploi.

Le nouveau paradigme de l'employabilité propose quant à lui un véritable modèle explicatif des difficultés des individus dans leur recherche d'emploi. Ainsi, « *les redéfinitions successives des dispositifs d'insertion contribuent en effet à la construction, à la mise en scène, à l'inculcation d'une explication du chômage, recomposent les principes de vision et de division du non-emploi [...] : de l'inadéquation ou de l'insuffisance des formations à la mise en cause des habitus non conformes aux attentes des entreprises comme barrières à l'emploi* » (Mauger, 2001, p. 9).

3.3.2. L'inemployable d'entreprise

Les dimensions morales et sociales de la catégorisation des chômeurs et plus largement de la main d'œuvre n'est pas nouvelle en France. Serge Ebersold remonte aux sources de l'inadaptation et du traitement des handicapés physiques et mentaux sur le marché du travail (Ebersold, 2001). La figure sociale de l'inemployable précède toute tentative de rationalisation de la gestion de la main d'œuvre. C'est pour Ebersold une entreprise idéologique qui consiste à faire du modèle de l'entrepreneur une norme sociale à l'aune de laquelle s'évalue l'employabilité des chômeurs. La prise en compte des «savoir-être» dans l'appréhension du sans-emploi et de ses qualités correspond en effet à l'émergence de l'entreprise comme système de normes et de valeurs auquel il faut se plier pour être «employable». Ainsi les pratiques entrepreneuriales liées à la tenue vestimentaire, et plus largement à la présentation de soi (le look), des qualités morales (ponctualité, hygiène, prise de responsabilité) ainsi que des qualités communicationnelles (capacités à travailler avec une équipe, à communiquer) se répandent dans le milieu de l'insertion et de l'aide à l'emploi.

Ces qualités font partie intégrante de la rhétorique des compétences qui prend de l'ampleur dans les années quatre-vingt. Le trinôme «savoirs, savoir-faire, savoir-être» a tendance à supplanter le référent de la qualification plus systématiquement associé aux codes formalisés du système éducatif (Stroobants, 1994). Ce type de compétences s'inscrit dans un processus de valorisation de la socialisation par et à l'entreprise. Les promoteurs de ces nouvelles formes de compétences valorisent la formation sur le tas non seulement du fait du caractère intrinsèquement qualifiant de l'entreprise (Veltz, Zarifian, 1993), mais aussi parce que ces savoirs sont considérés comme non transmissibles dans un cadre cognitif formalisé. Par conséquent, la mise en situation de travail apparaît comme le meilleur remède aux difficultés des jeunes à problèmes. À partir de 1984, le développement du secteur de l'insertion par l'économie (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, ou encore entreprises de travail temporaire d'insertion)³³ ainsi que les contrats aidés dans le secteur non marchand pour publics en difficulté participent d'un même revirement dans l'analyse des inaptitudes des jeunes puis des publics exclus en général. Il signe la «*mise à mal du modèle psycho-éducatif de la phase Schwartz [...] et son remplacement par la mise au travail*» (Mauger, *op. cit.*, p. 10). L'insertion apparaît comme «*une «orthopédie morale», un instrument de réforme des habitus, de transformations des propriétés morales, sociales et professionnelles, d'accoutumance ou de ré-accoutumance au travail, d'acquisition des propriétés comportementales et des dispositions éthiques témoignant d'une congruence avec l'entreprise, sa spécificité, ses besoins, son idéologie : dynamisme, faculté d'adaptation, ingéniosité, motivation, ouverture d'esprit, souplesse, flexibilité, sens de l'initiative, adaptabilité, vitesse d'exécution, recul par rapport aux institutions*» (*ibid.* p. 14). Certes, cette forme d'inaptitude se démarque fortement de l'analyse en termes de manque de qualification, de savoir-faire certifiés; mais il s'agit encore de déficience, d'écart à la norme d'emploi. Les obstacles à l'emploi ne sont pas des obstacles au travail comme dans le modèle de l'exclusion déviante. Ce sont devenus des «handicaps sociaux» qui, de ce fait, demeurent toujours rattachés à la problématique des inaptitudes.

Pour les jeunes, l'élargissement du spectre de l'employabilité à d'autres variables que la variable scolaire se confirme au début des années 1990. Le rapport du Plan souligne qu'un jeune, même démuné de qualification, peut trouver un emploi et donc être protégé de l'exclusion (*op. cit.*). Il s'appuie sur les travaux de Chantal Nicole-Drancourt pour affirmer qu'au delà du signal du diplôme, des facteurs d'ordre plus subjectif sont en jeu. Ces facteurs

³³ On compte aujourd'hui plus de 2100 structures d'insertion par l'économie. Source : DARES 2003b.

peuvent se traduire par un refus des normes du travail par exemple. Les vitesses d'insertion des jeunes reflètent en effet une certaine distance au travail industriel et aux normes compétitives de la sphère du travail. Pour le Commissariat Général du Plan donc :

« l'élévation du niveau de diplôme à système éducatif inchangé, en particulier peu diversifié, ne remédiera pas aux handicaps de comportement des jeunes qui développent des systèmes de valeurs antinomiques par rapport aux exigences du monde du travail. Il faudrait d'ailleurs que les jeunes gens changent de mentalité pour augmenter leur niveau de diplôme, car il y a fort à parier que leur rejet de la discipline du travail équivaut à la fin de l'adolescence à leur rejet d'une discipline scolaire toute orientée vers la compétition, la sélection, etc. » [CGP, 1992, p. 94].

La sur-représentation des jeunes sans diplôme dans le nombre de chômeurs ne ferait que révéler le « rôle social du diplôme » comme signal auprès des employeurs d'aptitudes autant comportementales que cognitives (*ibid.* p. 108). Cette polysémie du diplôme expliquerait aussi du même coup que des jeunes pourtant plutôt bien dotés scolairement puissent être handicapés sur le marché du travail.

Ces éléments convergent pour provoquer un brouillage des conventions de compétence qui, d'un modèle solidement arrimé à un régime d'action propre à la fonction publique et la grande entreprise, se trouve déstabilisé par des régimes d'action de recrutement différents. Les savoir-être font plutôt référence à un « régime d'interaction » dans la typologie de François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal (*op. cit.*), régime dans lequel le face-à-face est l'occasion de l'émergence de compétences qui ne sont pas objectivables³⁴.

3.3.3. La traduction statistique : l'hétérogénéité inobservable

La déstabilisation de la convention de compétence appartenant à l'ère industrielle taylorienne rejaillit sur les mesures de l'évaluation des dispositifs publics d'aide à l'emploi. La nécessité de prendre en compte l'hétérogénéité inobservable dans l'évaluation de l'efficacité s'impose en même temps que ces évaluations se font plus rigoureuses en comparant un groupe de bénéficiaires et un groupe de non bénéficiaires. Les statisticiens de l'INSEE et du CEREQ s'emploient alors à contrôler les biais de sélection qui rendent difficile la mesure de l'efficacité de l'action (Aucouturier, Gelot, 1994 ; Bonnal, Fougère, Sérandon, 1995 ; Gautié, 1996 ; Lechene, Magnac, 1996 ; Magnac, 1997 ; Werquin, 1997).

En se lançant dans des opérations « panels » en 1990, la DARES compare à des moments successifs les situations de groupes étant passés par des mesures avec celles de groupes témoins. L'inauguration de cette nouvelle méthode d'évaluation, qui combine approche longitudinale et quasi-expérimentation, permet ainsi de mettre en œuvre une évaluation scientifiquement robuste. Pour la première fois en effet, l'État se donnait les moyens d'évaluer l'impact de manière statistiquement rigoureuse. La nécessité de la constitution d'un groupe témoin avait en effet été posée lors de l'évaluation des TUC ; mais devant les coûts que cette méthode impliquait, le gouvernement avait reculé (Simonin et *alii*, *op. cit.*). Jusqu'alors l'évaluation de la réussite d'une action se mesurait essentiellement à l'aide du taux d'emploi trois ou six mois après la sortie des bénéficiaires. L'objectif de la mise

³⁴ On pourrait rajouter que certains dispositifs d'aide à l'emploi, comme le parrainage par exemple, reconnaissent l'existence d'autres régimes d'action, comme le réseau, fonctionnant sur la base de dispositifs de mise en relation avec les recruteurs qui disposent ainsi de garants de la confiance. Le parrainage offre en effet un accompagnement dans la recherche d'emploi, idéalement par une personne connaissant le monde de l'entreprise et disposant d'un bon carnet d'adresses. Voir le descriptif du programme en annexe.

en place des panels était donc de mesurer avec plus de justesse l'impact réel des différentes mesures pour l'emploi et pour l'insertion professionnelle des jeunes. Cependant l'originalité de ces panels DARES a été d'intégrer l'approche longitudinale dans cette évaluation en comparant les itinéraires à trois ans des bénéficiaires et des non bénéficiaires des mesures.

Les résultats de ces évaluations d'impact conduisent à revoir quelque peu la hiérarchie collectivement assimilée des mesures qui découlait des comparaisons des taux d'emploi à la sortie des différentes mesures comme nous l'avons montré dans le chapitre 7. Pour les contrats de qualification présentés à la fois comme les mesures les plus sélectives et les plus efficaces, ce sont les quelques bénéficiaires de très bas niveaux qui en tirent le plus grand bénéfice. En revanche pour les CES, ce sont les niveaux V non diplômés qui sont les plus favorisés par la mesure par rapport à la population de référence.

Mais les statisticiens de la DARES estiment ces résultats difficilement maniables du fait des « variables cachées ». En effet :

« De telles distorsions peuvent aussi s'expliquer par une sélection sur des variables « cachées », recouvrant en fait le problème de mesure de l'employabilité des individus. On peut en effet penser que les jeunes peu qualifiés accédant à un contrat de qualification seraient en fait les plus « employables » au sein des jeunes de même niveau de formation. Cela expliquerait leur meilleure insertion relative. Inversement les jeunes de niveau IV orientés en CES seraient les moins employables. Cette employabilité doit être alors définie par d'autres variables telles que la spécialité du diplôme, le comportement vis-à-vis de l'emploi, la proximité à l'emploi, l'environnement familial et social du jeune, sa nationalité... » [Aucouturier, op. cit., p. 84].

Jérôme Gautié dans son bilan des évaluations de 1996 en tire les conséquences pour la validité des évaluations :

« nous avons d'abord souligné l'importance des biais de sélection, qui subsiste dans pratiquement tous ces travaux empiriques, et qui rend difficile l'imputation des résultats constatés (en termes de taux d'emploi, de salaire ou de durée d'emploi) : sont-ils dus à la mesure elle-même ou aux caractéristiques des bénéficiaires ? [...]. Au total, il nous semble que dans l'état actuel des connaissances, l'importance de l'apport des études sur données micro-économiques, pour l'objet qui est le leur (l'insertion des bénéficiaires), a été surestimée » (Gautié, 1996, p. 130).

La particularité de ces variables est de se laisser difficilement saisir du point de vue du langage des statistiques, soit du fait de limites juridiques (l'origine ethnique, par exemple, qu'il est interdit de renseigner dans les enquêtes), soit parce qu'elles ne sont pas conventionnelles (les savoir-être).

L'hétérogénéité individuelle inobservable est un biais propre aux méthodes évaluatives non-expérimentales. L'observateur qui construit son enquête d'évaluation n'épuise jamais la totalité des caractéristiques d'un individu. Certaines lui resteront toujours invisibles. D'autres sont volontairement non-observées par suite du choix théorique ou pratique opéré par le modèle. Or le processus d'entrée dans les mesures est un processus social qui, pour partie, reproduit les mêmes effets que la sélection de la main d'œuvre sur le marché du travail. Lorsque l'accès aux mesures n'est pas aléatoire, il y a fort à parier que les caractéristiques des individus du groupe témoin et du groupe loupe ne sont pas strictement les mêmes. Toutes sortes de « dispositions », psychologiques notamment, influencent le processus d'entrée dans

la mesure en favorisant les individus les mieux placés du point de vue de « l'employabilité ». Mais on peut se demander si ces caractéristiques inobservables par les grandes enquêtes auraient un grand intérêt pour les économètres de l'évaluation, s'ils n'étaient pas eux-mêmes persuadés que ces variables cachées ont bien du poids sur la probabilité de trouver un emploi. Les variables cachées n'ont en effet de sens que par rapport à une représentation de l'employabilité influencée par des caractéristiques non standardisables. On voit donc se bâtir des passerelles entre les représentations gestionnaires et celles du sens commun sur la question de l'employabilité et les représentations statistiques.

Anne-Lise Aucouturier termine son bilan sur ce constat qui en dit long sur l'évolution du mode de ciblage des mesures :

« Les résultats auxquels ont conduit cette analyse peuvent être traduits en termes opératoires par la reconnaissance de la difficulté à définir a priori, d'en haut, des groupes d'exclus potentiels. La nécessité d'une évaluation située se traduit en termes d'action par la nécessité d'une autonomie laissée aux acteurs locaux » [Aucouturier, op. cit., p. 82].

Le seul niveau de diplôme ne suffit pas à qualifier un individu comme potentiellement exclu et inversement le diplôme ne protège pas complètement contre l'inemployabilité et par conséquent l'exclusion.

Cette diversification des dimensions de l'employabilité a donc un double effet : d'abord du point de vue des principes actifs des dispositifs d'insertion, on assiste au développement de la mise en situation de travail comme stratégie de développement de l'employabilité, considérant que seule l'entreprise peut permettre aux jeunes d'acquérir des compétences normatives spécifiques au monde social du travail. Ensuite, les critères strictement scolaires qui servaient de repères pour l'accès aux dispositifs d'insertion se relâchent pour laisser plus de liberté au niveau local dans la gestion des dispositifs de lutte contre les exclusions³⁵.

L'ébranlement des conventions qui caractérise les phases de changement social peut aussi expliquer l'indétermination introduite au niveau national dans la définition de l'espace d'éligibilité du programme, et par là-même de la catégorie pratique des jeunes « les plus éloignés de l'emploi ». De l'avis même d'un ancien chef du département « Politiques d'emploi » de la DARES, le repérage des publics en difficulté se heurte aux « incertitudes [...] tant sur la description des phénomènes de précarité professionnelle que sur l'analyse des facteurs de précarité » (Abrossimov, 1996, p. 81). Dès lors, la catégorie de « jeune en difficulté » ou de « jeune éloigné de l'emploi » qui structure les dispositifs d'insertion apparaissent comme des catégories *incomplètes*. Les besoins, les manques à combler ne sont pas prédéfinis au niveau central. Le ciblage des mesures devient une affaire locale, sur la base de principes supérieurs communs néanmoins.

³⁵ La redéfinition de l'employabilité n'est pas propre au cas français. En effet, des mesures d'insertion sociale portées par Emploi-Québec (mesure EXTRA par exemple) véhiculent des normes sociales de la bonne « présentation ». En revanche, le cas français et le cas québécois diffèrent par la prise en compte de ces normes dans la définition de l'éligibilité à des mesures actives. Au Québec, ces mesures d'insertion sociale font partie d'un ensemble de prestations dont l'accès est défini par l'appartenance à un statut juridique et/ou à des catégories qui ont tout de la forme d'État. En France, le repérage des facteurs d'inemployabilité non standardisés détermine aussi l'éligibilité aux mesures de lutte contre l'exclusion professionnelle des jeunes.

4. La double décentralisation normative : local contextualisant et local individualisant

Le brouillage des catégories globales entraîne une décentralisation du pouvoir normatif vers les niveaux inférieurs de la régulation. C'est particulièrement net dans la loi contre les exclusions de 1998 qui constitue, à travers le programme TRACE, le nouveau cadre d'action des politiques d'insertion envers les jeunes à problèmes [voir Encadré 3]. La catégorie des «jeunes en difficulté» y apparaît comme fondamentalement incomplète du point de vue des acteurs de la mise en œuvre car peu d'informations sont fournies sur les critères à retenir pour classer un jeune dans cette catégorie.

Encadré 3. La définition du public cible du programme TRACE

Les jeunes visés par les circulaires relatives à la mise en œuvre du dispositif sont « les plus éloignés de l'emploi ». Les difficultés qu'ils rencontrent sont liées à la combinaison de deux séries de facteurs :

- une sortie du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle (niveau VI et Vbis) ;
- et des handicaps sociaux, personnels ou familiaux qui donnent à leur candidature peu de chances de succès sur les offres d'emploi, dans les conditions habituelles du marché du travail.

Au sein de cet ensemble et au niveau national, la part des jeunes issus des quartiers relevant de la politique de la ville et des zones de revitalisation rurale doit représenter 25% des entrées.

Enfin, « *au cas par cas, on pourra faire bénéficier de TRACE des jeunes en voie d'exclusion cumulant de graves handicaps sociaux, personnels ou familiaux, même s'ils sont d'un niveau de formation supérieur aux niveaux VI et Vbis* »³⁶.

Le comité de pilotage local chargé du repérage des jeunes et de l'élaboration des critères d'entrée est constitué a minima des représentants des services publics de l'emploi (DDTEFP, ANPE), de la mission locale de la zone, de la DDASS. Les représentants du Conseil régional et le Conseil général sont invités.

L'appel au local s'effectue sous une double modalité : tout d'abord celle du local « contextualisant » qui mobilise les acteurs locaux sur un diagnostic concernant les risques d'exclusion professionnelle spécifiques au territoire. La seconde modalité relève de l'individualisation des mesures et du droit (Demazière, 1992a ; Weller, 2000), processus déjà observé dans de nombreux domaines de l'aide sociale et de la lutte contre les exclusions.

4.1. Le local contextualisant

Dans le programme TRACE, pour la première fois, il est demandé aux acteurs locaux d'élaborer des critères de repérage. La définition du public cible dans les textes relatifs à la mise en œuvre doit être comprise comme une « règle interprétative » (Reynaud, 1997) puisque le programme avance un standard au sens juridique du terme : les « *handicaps sociaux, personnels et familiaux qui donnent à leurs candidatures peu de chance de succès sur les offres d'emploi, dans les conditions habituelles du marché du travail* ». Celui-ci ne

désigne qu'une « région d'interprétation », sans qu'il y ait une quelconque automaticité d'application. Interpréter la règle consiste donc dans ce cas à transformer, autant que faire se peut, cette région d'interprétation en « règle prête à l'emploi » c'est-à-dire en un ensemble de critères discriminants qui permette de faire efficacement le tri entre les éligibles et les autres. Ces opérations de transformation nécessitent l'établissement d'un double accord : d'une part sur le sens à donner à l'action (réflexion sur la « bonne » action) et d'autre part sur sa traduction par rapport aux réalités du territoire : l'espace des possibles ainsi ouvert donne aux acteurs locaux l'opportunité de définir ce que serait une non-employabilité locale aux regards des ressources économiques et sociales du territoire. Le comité de pilotage partenarial, théoriquement composé des différents acteurs institutionnels gestionnaires des ressources d'insertion (DDTEFP, ANPE, Conseil général, Conseil régional, organismes de formation), est donc chargé de définir des critères d'accès au programme.

Ce dispositif interprétatif a une conséquence méthodologique majeure : le sociologue qui s'intéresse à l'activité de régulation doit déplacer son regard vers les niveaux décentralisés et saisir les règles en train de se faire. En effet, les traces des multiples ajustements qui constituent l'activité de régulation sont quasi inexistantes et seule l'observation *in situ* peut permettre de comprendre le jeu des acteurs. Il s'agit de comprendre comment les acteurs appelés à se mettre d'accord sur un sens conventionnel de la catégorie se saisissent des marges d'interprétation contenues dans la norme.

Dans cette perspective, nous avons entrepris des enquêtes au niveau local de la mise en œuvre du programme TRACE³⁷. La comparaison de trois sites de mise en œuvre du programme en région PACA permet de cerner les mécanismes de régulation au niveau local dans la définition de règles opératoires d'éligibilité.

Tout d'abord l'élaboration des règles d'éligibilité générales met en jeu un accord sur le sens à donner au programme. Ce sens est élaboré localement de manière différente selon la configuration d'acteurs locaux mais il fait appel à leur capacité d'apprentissage collectif. L'interprétation du programme mobilise des cadres interprétatifs inscrits dans l'histoire plus ou moins ancienne des acteurs locaux, dans une dynamique cognitive collective. Ces cadres interprétatifs sont fournis par des « politiques matricielles » qui fonctionnent comme une grille de lecture légitime du programme en fournissant des outils plus ou moins formalisés de diagnostic et de construction du sens local (textes, indicateurs, données de diagnostic des problèmes d'un territoire, mais aussi langage commun constitué dans d'autres commissions, etc).

4.1.1. L'accord sur l'unité de service public : le site R

La mise en œuvre du programme TRACE sur le site départemental de R s'appuie sur l'histoire de la mission locale fortement déterminée par la problématique rurale de l'aménagement du territoire. Le président de la mission locale, maire d'une commune du département et conseiller régional, est aussi président de l'Union nationale des missions locales rurales qui milite pour la reconnaissance du phénomène de l'exclusion en milieu rural. Cette mission locale possède deux caractéristiques : elle bénéficie d'un fort engagement de l'État (50% du budget de fonctionnement) du fait de la petite taille des communes³⁸ qui ne contribuent qu'à hauteur de 13% au budget de fonctionnement. De plus les collectivités territoriales participent à son financement, ce qui est inhabituel (26% pour le Conseil régional et 8% pour le département). Structure de financement de la mission locale, solidarité

³⁷ Ce passage reprend des résultats publiés précédemment (Lima, 2000).

³⁸ 200 communes composent le territoire dont seulement 20 de plus de 1000 habitants.

institutionnelle autour de la défense du principe d'égalité d'accès au service public et nombre restreint d'acteurs présents sur le territoire concourent à produire un *mode de coordination* fondé sur l'accord quant au sens à donner à l'action et la reconnaissance d'un intérêt commun.

La politique matricielle est définie par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995³⁹. Cette loi vise le renforcement de l'égalité d'accès au service public par la recherche de la plus grande accessibilité sur l'ensemble du territoire. La problématique de l'aménagement du territoire mobilise l'ensemble des partenaires institutionnels de la mission locale autour de l'action décentralisée du service public. La loi contre les exclusions vient s'articuler à la loi de 1995 portant orientation pour l'aménagement du territoire à l'origine de la création des EREF (Espaces Ruraux Emploi-Formation). Ces EREF prennent eux-mêmes appui sur une démarche plus ancienne : la création des Points Publics, créés lors du CIDAR (Comité Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural) du 30 juin 1994 qui sous la forme d'une coopération inter-services publics et la mise en commun de moyens, ont pour mission d'assurer la présence et l'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire. Ainsi la loi d'aménagement du territoire fournit un cadre interprétatif légitime pour la traduction locale du programme.

Si l'objectif premier du programme est bien l'accès à l'emploi des jeunes les plus éloignés de l'emploi, dans ce schéma *l'objectif intermédiaire* est de renforcer le maillage territorial du service public d'insertion des jeunes. Le CIO (Centre d'Information et d'Orientation de l'Éducation nationale), les Centres médico-sociaux et l'Agence locale de l'emploi sont organisés en relais de l'accueil des jeunes qui devraient permettre « *d'aller rencontrer les jeunes sur leur lieu de vie lorsqu'ils ne peuvent pas se déplacer vers les lieux du service public [...] et de favoriser les relations de réseaux entre les points publics et les petites communes de leur territoire* »⁴⁰. La mission locale R a fait de l'accueil de proximité un des points centraux de sa Charte d'orientation pour la période 1996-1998 (art.4.1)⁴¹, non seulement en assurant des permanences dans ses trois antennes du département et en développant des « points de rencontre réguliers dans les territoires excentrés trop distants de ces trois pôles » mais aussi en appuyant la constitution de ce « réseau relais ».

La compréhension de la *discrimination positive* découle de cette logique d'action. Sur ce site rural on trouvera par conséquent le diagnostic suivant : « *plus les jeunes résident dans un canton éloigné de [la zone centrale], moins ils sont représentés dans l'accueil de la mission locale au regard de la représentation dans l'effectif des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi* » (*ibid.*). Le risque d'exclusion professionnelle est donc mesuré ici à l'aune de l'éloignement physique du réseau public d'insertion. Cette logique prend corps dans les critères de repérage puisque « *la discrimination positive devra tenir compte [...] de la représentativité des territoires* » (*ibid.*).

La représentativité des territoires est mesurée par rapport au poids des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans dans chaque zone d'action des antennes décentralisées de la mission locale. Le bilan intermédiaire de la mise en œuvre du programme fait donc apparaître en premier lieu la réalisation de cet objectif [voir Tableau 3].

L'ajout de critères individuels tels que l'« isolement géographique », l'« absence de moyens de locomotion » pris comme des critères de l'éloignement de l'emploi, viennent

³⁹ Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, J.O. du 5 février 1995.

⁴⁰ Mission locale R : Programme TRACE - pré-projet d'organisation, phase expérimentale 1998, document interne.

⁴¹ Bilan d'activité 1997.

renforcer les chances de toucher une population représentative de bénéficiaires. Pour équilibrer la structure de la population (cf. la sous-représentation des jeunes chômeurs de la zone 3), on procédera à un démarchage actif auprès des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et des mairies des petites communes à l'aide d'un questionnaire.

Tableau 3. La représentativité des territoires (SITE R)

Zone géographique (1)	Demandeurs d'emploi < 25 ans (2)		Jeunes accompagnés par la mission locale (3)		Entrées TRACE (3)	
	%	n	%	n	%	n
Zone 1 (0 km)	49	339	65,2	513	58	29
Zone 2 (25 km)	32,5	225	25,6	202	34	17
Zone 3 (35 km)	18,5	128	9,2	72	8	4
Total	100	692	100	787	100	50

(1) Les zones géographiques sont classées par distance croissante par rapport à l'antenne de la zone C.L.I.⁴² de X.

(2) Source : DRTEFP – DEFM 16-24 ans révolus. Catégories 1 à 6 (31/12/1997)

(3) Source : Mission locale R.

Le bilan à mi-parcours met en scène des indicateurs cohérents avec cette logique d'action spécifique en faisant apparaître l'effet propre du programme TRACE sur l'accès à la mobilité. Les acteurs peuvent alors évaluer l'efficacité de leur action selon leurs critères propres en mettant en exergue notamment l'adéquation entre le type d'aide accordée par le FAJ pour ces jeunes et l'objectif intermédiaire qu'ils se sont fixés : aux 80% de jeunes entrés dans TRACE sans moyens de locomotion (voiture ou mobylette) correspondent les 82% (soit 9500 francs sur 11500 francs du montant total des aides) accordés au titre de l'aide au transport (aide au permis, achat de véhicule, assurance, aide aux déplacements).

4.1.2. Coordination par l'autorité et politique municipale de logement social : le site M.

M. présente la caractéristique d'être une mission locale intercommunale. Son histoire est inséparable de celle de l'élaboration d'une politique « jeunesse » par ces deux mairies communistes. Les deux communes sont les financeurs principaux de la mission locale (60% du budget de fonctionnement). La structure elle-même a rejoint en 1998 une « Maison de la Formation », placée au cœur de la ville de M. et qui apparaît comme la matérialisation d'une volonté politique claire en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes du territoire. Le relais entre la politique municipale et le comité de pilotage s'effectue grâce au contrôle qu'exerce la mission locale sur ce dernier. Les observations des interactions au sein du comité de pilotage laissent deviner une position d'expert de la mission locale qui lui confère une certaine *autorité dans les jugements et appréciations sur les entrées sur laquelle repose la coordination*. La position dominante qu'elle occupe est alimentée par la croyance dans le professionnalisme de la structure qui a fait les preuves de la qualité de ses interventions. D'ailleurs, le directeur de la mission locale ne cache pas qu'il aurait préféré un renforcement conséquent des moyens de la structure puisque « *TRACE, c'est ce qu'on fait d'habitude* ». La mission locale revendique le monopole de l'expertise légitime, l'accord au sein du comité de pilotage se faisant moins sur « l'action bonne » que sur la capacité de la mission locale à « bien faire ». En effet la mission locale se présente elle-même comme « *le professionnel de*

⁴² Commission Locale d'Insertion, zone de référence du dispositif RMI.

l'insertion professionnelle des jeunes sur la zone ». L'ingénierie qu'elle a développée au sein du pôle emploi-formation est exposée de manière détaillée dans le bilan d'activité (1997): les procédures de mise en relation du jeune sur des contrats de travail font l'objet d'un « *protocole bien établi* », travail de conseil en entreprise lorsque « *les conseillers emploi-formation recherchent la mesure emploi la mieux adaptée au profil du candidat et aux besoins de l'entreprise [et qu'ils] participent au montage des dossiers administratifs* », suivi du jeune sur l'emploi, travail de « *prospection ciblée* » depuis la mise en place de l'Espace -Jeune qui a donné lieu à une formation dans ce sens pour trois conseillers de la mission locale.

La traduction locale du programme s'appuie par conséquent sur une dynamique de développement social local déjà existante, TRACE venant alimenter une politique municipale (intercommunale) fortement structurée. L'aide au logement constituait un point fort de la politique municipale. La mise en place d'un Comité Local du Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ)⁴³ avec qui la mission locale est en étroite collaboration est un bon indicateur de la volonté municipale de construire une politique active d'accès au logement social. De plus les services sociaux de la Ville s'impliquent dans ce dispositif en prenant en charge 15 jours d'hébergement d'urgence dans des foyers de travailleurs pour des jeunes en grande difficulté.

C'est donc tout naturellement que ce critère des « logements précaires » a été ajouté aux critères officiels comme règle « prête à l'emploi » de *discrimination positive*. Une politique locale active de lutte contre le chômage des jeunes s'appuie sur ce dernier type de repère pour mettre en forme l'espace d'éligibilité et constituer l'accès au logement en *objectif intermédiaire*. Le repérage d'une problématique sociale locale entraîne son inscription dans les critères d'éligibilité au programme : TRACE constitue alors un outil de développement social local puisque le FAJ, qui est l'unique ressource financière du dispositif, peut servir à financer le traitement individuel (et même collectif à travers le financement d'actions concernant un groupe de jeunes) de cette problématique (par exemple le paiement de deux ou trois mois de loyer). Cet usage n'est pas sans déranger les instances départementales de l'État garantes du « bon usage » des politiques de l'emploi puisque « *ça avait beaucoup étonné certains responsables départementaux [de la DDTE] que l'on mette en avant les problèmes de logement sur les entrées en TRACE* » [directeur, ML M].

La discrimination positive envers les jeunes en hébergement précaire se vérifie dans la structure comparée des jeunes bénéficiaires et non bénéficiaires du programme ayant demandé une aide FAJ [voir Tableau 4]⁴⁴. Plus de la moitié des jeunes entrés dans le programme et ayant fait une demande de FAJ ont un hébergement précaire contre moins d'un quart de l'ensemble des demandeurs.

⁴³ Le CLLAJ regroupe les partenaires locaux concernés par le logement autonome des jeunes qui se constituent en association. C'est un lieu d'information mais aussi d'aide à l'accès à l'autonomie par la possibilité de sous-louer des logements, d'accorder des prêts soit de matériel, soit de fonds pour la première installation, etc.

⁴⁴ Cependant ce type d'outillage technique de suivi n'est pas développé par la mission locale pilote qui se conforme de manière stricte à la logique de l'évaluation régionale et nationale axée exclusivement sur la mise en emploi. Ainsi, il faudra une demande de la DDASS pour qu'apparaissent dans les tableaux de bord des indicateurs sur la nature des demandes de FAJ, cette institution voulant s'assurer que ses fonds ne se substituent pas à ceux de la formation professionnelle.

Tableau 4. Mode d'hébergement des jeunes ayant bénéficié d'un FAJ (M)

Mode d'hébergement des jeunes ayant fait une demande de FAJ	Jeunes dans TRACE (1)		Ensemble (2)	
	%	n	%	n
Famille	30	19	48,7	171
Logement indépendant	14	9	26,7	94
Foyer	30	19	13,9	49
Hôtel	9	6	1,7	6
Hébergé (amis)	17	11	9,0	32
Total	100	64	100	352

Source : Mission Locale de M.

(1) Bilan au 20 octobre 1999

(2) Données portant sur l'année 1997

Le troisième cas ne présente pas les conditions permettant aux acteurs locaux de faire accord sur le sens à donner à la discrimination positive.

4.1.3. Une coordination problématique : le site U.

Vient enfin le cas de la mission locale U. Cette dernière se trouve dans un contexte de réorganisation interne intense. Au 1^{er} janvier 1997, la Ville de U. décide d'unifier le réseau des missions locales et PAIO de la ville en les transformant en antennes de la mission locale unique de U. Depuis lors, la part de la subvention municipale augmente de manière continue, se fixant en 1997 à 30% du budget total de fonctionnement. Suite à cette refonte qui donne naissance à une structure de plus de 80 salariés, la mission locale entre dans une période mouvementée marquée par l'introduction d'une logique d'entreprise au sein des antennes, fortement attachées à la forme associative qui leur assurait une autonomie d'action⁴⁵. Face à ce que la direction juge comme une absence de directives de la part de l'État, la mission locale va après quelques hésitations dans le lancement, se saisir de TRACE pour impulser une nouvelle politique de gestion⁴⁶.

Pendant toute la phase de montée en charge du programme, le comité de pilotage local se caractérise par ses dysfonctionnements procéduraux (manque de transparence et de lisibilité dans le projet, dysfonctionnement dans l'envoi des convocations, absence de comptes rendus, qui sont autant de signes de la position subordonnée du comité de pilotage dans les prises de décisions), cette instance étant amenée à entériner des décisions au sein de la direction de la mission locale. La complexité du montage des instances de pilotage, ajoutée, il est vrai, à une montée en charge du programme relativement brusque, hypothèque largement les possibilités d'une négociation multipartenariale sur le sens à donner à l'action.

Il apparaît clairement que ce mode d'appropriation du programme, relevant de l'instrumentalisation, laisse peu de place à la coordination par l'accord sur les préférences collectives au niveau local et rend la *coordination problématique*. La mission locale, plus qu'un simple pilote, s'affirme comme maître d'œuvre en grevant toute possibilité de

⁴⁵ Une des antennes a été fondée avant la création officielle des missions locales en 1982.

⁴⁶ Le véritable dirigeant stratégique de la mission locale est en fait son Directeur des Ressources Humaines (DRH), ancien DRH d'une très grande entreprise agroalimentaire de la région.

construction d'un intérêt général au niveau du site ; alors que d'un autre côté, elle ne possède pas les ressources symboliques et politiques dont peut bénéficier la mission locale de M par exemple.

Justement, l'*objectif intermédiaire* de l'action s'articule autour de « *l'efficacité et la standardisation dans les modes d'accompagnement* » qui correspond à la nécessité pour la mission locale de construire sa légitimité dans un champ éclaté. Dans ce contexte, TRACE offre une opportunité « *pour sortir plus professionnel* », l'ANPE apparaissant comme un modèle de « *technicité* », de rigueur et de professionnalisme. L'enjeu ici est donc bien le développement de compétences spécifiques à l'entreprise sur un marché concurrentiel pour lequel l'ANPE semble plus performante (« *l'ANPE, eux ils savent faire* » [sur le positionnement des jeunes auprès des employeurs]) : « *le jeune c'est notre produit* », « *les jeunes c'est la seule chose que l'on a, c'est la seule chose que l'on sait faire* » [DRH, ML U]

TRACE, dans sa phase expérimentale est tout d'abord un moyen d'évaluer la qualité du travail produit entre une logique marchande attentive à la satisfaction du client et une logique industrielle portée sur le niveau d'employabilité finale du jeune. Le taux de placement révèle la performance du processus de transformation (performance industrielle) : « *si ça ne marche pas c'est qu'on ne sait pas les discerner, que l'on ne sait pas ce que l'on attend d'eux* » ; le taux d'abandon est un indicateur de la qualité du service rendu au jeune (performance marchande) : « *si le jeune disparaît, c'est que je n'ai pas su l'appâter* »⁴⁷. Le registre d'action s'articule autour de « *l'efficacité dans les modes d'accompagnement* », qui nécessite la formulation d'objectifs. La stratégie de management à laquelle donne lieu la mise en œuvre de TRACE a pour but de faire de la mise en emploi un objectif commun à tout le personnel et non plus seulement pour les conseillers du pôle emploi, qui sont en prise directe avec le marché du travail. Selon le DRH, « *on [la mission locale] a une vision trop formation et pas assez emploi* ». Dès lors il pose la question : « *est-ce que notre métier c'est trois experts [emploi] et une troupe [de conseillers généralistes], ou bien est ce que c'est une équipe avec des compétences ?* »⁴⁸.

La représentation du métier s'appuie sur une vision adéquationniste de la mise en emploi :

Si tu as les moyens d'accompagner un jeune pendant un an ou 18 mois, je ne vois pas pourquoi l'employeur refuserait [...] On prend en amont, si pour un poste il y a besoin de 6 mois de formation, on peut prendre en amont un jeune qui part de plus bas et le suivre sur 18 mois. [DRH, ML U].

Cette possibilité de produire une main d'œuvre « sur mesure » représente, qui plus est, une plus value par rapport au travail d'intermédiation instantanée que peut produire l'ANPE.

L'appropriation du programme dans une logique interne s'appuie sur des signaux de la DRTEFP, ou du moins sur ce qui est interprété comme tel. Exposant le compte rendu d'une réunion du comité de pilotage régional à son équipe, le directeur général présente son interprétation du contexte de l'action sur lequel se bâtit tout le management stratégique :

⁴⁷ La logique d'action qui met l'accent sur l'offre de services aux jeunes est alimentée par la participation des salariés à l'élaboration du projet. Ils proposeront par exemple de rajouter à l'objectif du placement à un taux de 60%, celui de « *100% d'expériences valorisantes pour le jeune* » qui constitue un engagement du référent TRACE par rapport à l'offre qu'il peut fournir.

⁴⁸ Cette image renvoie à l'opposition entre conseillers d'insertion et chargés de mission, opposition qui concerne autant les fonctions que les statuts (les premiers sont généralistes, chargés de l'accueil et de l'orientation sur les différents pôles, les seconds sont des spécialistes qui accueillent les jeunes sur des problèmes que l'on a détectés).

On démarre TRACE avec un [réfèrent] pour 70 jeunes et on démarrera une hausse de financement sur l'an 2000 du budget de fonctionnement qui se transformera en financement de droit commun [DRH, ML U].

On glisse donc insensiblement de la conception d'un programme spécifique fondé sur la discrimination positive à celle d'un programme expérimental de droit commun qui sert de laboratoire pour expérimenter à petite échelle ce qui sera étendu au plus grand nombre, devenant un mode « normal » de fonctionnement de la mission locale. Les moyens engagés par la mission locale pour l'élaboration du projet TRACE (en étude et animation du groupe de travail par deux cabinets conseil qui ont été sollicités sur la mise en œuvre du programme et en heures de travail consacrées à ces séances de *brainstorming* collectif) peuvent être considérés comme des investissements.

Les contraintes fixées par le programme et tout particulièrement celle du temps (dix-huit mois) deviennent un instrument formidable de rationalisation et de standardisation du mode d'accompagnement dans la structure. L'objectif de placement - que la direction rehausse de dix points (de 50 à 60 %) alors que les autorités de l'État n'en ont jamais fait un message central dans le processus de mise en œuvre avec les missions locales - sert de base à la mise en place d'un pilotage de l'activité par objectifs. Car le parcours est alors décliné en une série d'objectifs intermédiaires, jalons qui sont autant d'instruments d'évaluation de l'action menée ... par le référent. Outre la possibilité de correction de l'action que ces objectifs intermédiaires apportent, ils doivent amener le référent à justifier le manquement aux objectifs (est-ce « *un cas de force majeure* » ou « *le fait du référent* » ?). Les étapes formalisées du parcours vers l'emploi (élimination des freins sociaux à l'emploi, étape du « *pré-emploi* » à quatre mois, étape du « *déclat emploi* » à douze mois, étape de la recherche d'emploi à 14 mois), sont traduites en guide pour l'activité des référents : affiliation à la Sécurité Sociale à J+15, offrir au moins une expérience professionnelle au jeune dans les quatre premiers mois de parcours, élaboration d'un C.V., d'une lettre de motivation et d'un projet professionnel validé par une tierce personne (un conseiller ANPE par exemple) à neuf mois, présentation de trois offres d'emploi au moins pour chaque jeune dont une doit déboucher sur un entretien d'embauche dans les 14 mois, etc. Le référent s'engage sur l'offre d'opportunités (logique marchande) mais aussi sur des résultats tangibles qui mettent en jeu sa capacité à « *produire de l'employabilité* » (logique industrielle) à partir d'un « *produit qui a ses qualités et ses défauts* » [DRH, ML U].

Par ailleurs, le pilotage par objectifs est utilisé comme moyen de rationaliser et de standardiser les procédures de traitement de la demande (l'accueil de jeunes). Ces procédures sont désormais découpées en cinq étapes : la requête sur le logiciel Parcours pour le repérage des jeunes susceptibles de rentrer dans les critères officiels, l'envoi des convocations aux réunions d'information collective (avec un texte standard), l'étape de l'information collective sur la base d'une plaquette élaborée par un groupe de travail de la mission locale, le recueil de candidatures éventuelles à l'issue de cette information collective, l'entretien à l'occasion duquel le référent remplit un dossier. Ce dossier sert à alimenter la décision de la commission d'entrée qui, constituée au minimum du responsable TRACE de l'antenne et des référents internes et externes, statue sur leur candidature.

Par conséquent, le mode de repérage s'inscrit dans une stratégie interne : en répartissant uniformément les places en TRACE sur les cinq antennes de la mission locale, la direction se munit d'un outil de comparaison de leur efficacité mesurée par le taux de mise en emploi. La mission locale développe cependant le principe « d'hétérogénéité des cohortes » et cela dans un double objectif, pédagogique (éviter l'effet « ghetto ») et managérial (éviter un

biais de sélection pour une évaluation des résultats en termes de mise en emploi)⁴⁹. Les promotions de jeunes TRACE, dont on veut faire la véritable base d'actions collectives, doivent être les plus hétérogènes possibles : une répartition équilibrée par sexe, par niveau, par origine ethnique, et par typologie de problèmes est considérée comme la condition *sine qua non* de la réussite du programme et de fiabilité des évaluations comparatives.

En définitive, la mission locale a fait l'économie de la traduction de la règle interprétative de la discrimination positive, les critères étant exprimés comme suit : «*VI et Vbis, V si handicaps sociaux, IV si handicaps sociaux plus plus*». Ainsi, les freins sociaux à l'emploi sont-ils rapportés à chaque individu, sans qu'une quelconque stratégie territoriale ne vienne leur donner sens. Ce mode de mise en équivalence fait reposer sur les seules compétences du conseiller confronté à la variété des cas individuels, la responsabilité du jugement sur la gravité de ces handicaps et l'opportunité du programme à travers la procédure du local individualisant.

4.2. Le local individualisant

La seconde modalité prend la forme du *local individualisant* (sélection «au cas par cas») déjà en vigueur dans les dispositifs emplois du secteur non marchand (Gomel, 1999). Les analyses de l'administration montrent en effet un changement du régime de droit notamment dans le droit social. Selon Jean-Marc Weller, on serait passé d'une logique de *droit du statut* qui fait reposer la décision sur la qualification juridique de la personne (époux, étudiant, etc.) à une logique qui concerne le *droit des faits* relatif à une situation constatée (Weller, 2002, p. 2). Un individu possédant un certain statut peut connaître des situations évolutives. Pour être appliqué, le droit des faits nécessite un ajustement de la règle car il ne peut reposer uniquement sur l'utilisation de critères simples et universels tels le revenu, l'âge ou la situation familiale et implique une gestion de proximité. Il oblige l'agent prescripteur à un travail de qualification des cas pour les faire entrer ou non dans la catégorie de droit.

Dans les politiques de lutte contre l'exclusion professionnelle, la création des «publics prioritaires» participe de cette législation à «texture ouverte»⁵⁰.

La commission «Relations sociales et emploi» en préparation du X^e Plan (1989-1992) avait pour la première fois remis en cause la pertinence des catégories rigides (parce qu'issues du droit) des politiques de l'emploi. La définition trop précise des publics-cibles est dénoncée par le rapporteur du groupe de travail chargé d'évaluer les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi, Raymond Hara, comme une «aberration» et même une «injustice». En effet cette définition produit des situations d'exclusion :

« tel demandeur d'emploi de trente ou quarante ans ne pourra bénéficier d'une mesure qu'après avoir été inscrit pendant 12 mois au chômage. Tel jeune ne pourra accéder à un stage parce qu'il a un diplôme de « trop » ou parce qu'il a eu l'imprudence d'accepter un emploi de courte durée qui l'exclut des « primo-demandeurs ». En multipliant les critères, donc les catégories de bénéficiaires, on multiplie parallèlement les problèmes de frontières ou de « trous » [...] Sans doute faut-il utiliser d'autres critères davantage centrés sur leur situation par rapport à l'emploi que sur certaines caractéristiques. Cela permettrait de passer de la définition de publics-cibles à celle des situations-types » [CGP, 1989, p. 265].

⁴⁹ En effet, si les antennes ne sélectionne pas globalement le même type de public, il sera difficile de comparer leurs résultats au terme du programme.

⁵⁰ Weller (*ibid.*) emprunte cette notion à Hart (1994) et Maccornick (1989).

On observe en effet un relâchement des critères de sélection administratifs stables pour l'entrée dans les emplois aidés du secteur non marchand. Il ne s'agit pas seulement d'un recentrage qui irait dans le sens de la discrimination positive mais aussi d'une transformation du régime de droit. Jusqu'en 1993, le statut du candidat et la durée de chômage étaient primordiaux pour l'entrée dans un CES : le RMI ou d'autres prestations sociales de l'assurance-chômage étaient considérés comme des repères fiables de la précarité de la personne ; les jeunes, pour qui ces prestations n'étaient pas accessibles étaient repérés par le niveau de qualification ou la durée de chômage. En 1993 et pour les jeunes, le repérage « taylorien » se disloque, car sont désignés comme prioritaires les « jeunes en grande difficulté ». Pour les adultes, il faut attendre 1994 pour voir apparaître la notion de public « en voie d'exclusion » [voir Tableau 5].

Tableau 5. Les règles d'éligibilité et de prise en charge en contrats emploi-solidarité (1990-2002)

	Public éligible	Les règles de prise en charge de l'État
1990	Jeunes de 16 à 25 ans avec un diplôme < niveau 4 ou jeunes Chômeur de Longue Durée (12 mois dans les 18 derniers mois) Demandeurs d'emploi de 50 ans et plus CLD de plus de 26 ans Bénéficiaires de l'ASS ou de l'AFD Bénéficiaires du RMI 5% des CES peuvent être conclu avec d'autres publics en difficulté	Exonération de toutes les charges patronales sauf les cotisations au titre de l'assurance-chômage Les CES ne sont pas pris en compte pour le calcul des seuils fiscaux. L'État prend en charge : ✍ 85% du montant de la rémunération en général ; ✍ 100% pour les CLD>3ans, les plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI en CLD, ainsi que pour les organismes employeurs ayant des capacités financières insuffisantes et éligibles à un fonds de compensation
1991	Ajout des personnes handicapées	
1992	Les jeunes de moins de 18 ans n'ont plus droit à la mesure, de même que les jeunes ayant un diplôme supérieur au niveau V	L'État prend en charge : ✍ 65% du salaire en général ; ✍ 85% pour l'embauche d'un CLD, d'un bénéficiaire du RMI, d'un travailleur handicapé
1993	Apparaît dans les circulaires la notion de « public prioritaire » sans modification des publics éligibles. Sont prioritaires : les jeunes en grande difficulté, les CLD>3 ans, les travailleurs handicapés, les bénéficiaires du RMI, les personnes sous main de justice	
1995	Les services doivent chercher à faire entrer en contrat aidé les « publics les plus menacés d'exclusion »	
1996	Le recentrage de la mesure est demandé. Doivent être privilégiées « les personnes rencontrant les difficultés d'insertion professionnelle les plus graves »	
1997	Le CES est un moyen de lutte contre l'exclusion professionnelle. Toutes les personnes éligibles n'ont pas vocation à entrer en CES. Il faut passer à une sélection individualisée des entrées pour	

	n'orienter que les personnes qui « ne peuvent ni occuper un autre emploi ni entrer directement dans une formation qualifiante »	
1998	Les catégories de publics éligibles restent les mêmes, avec possibilité d'entrées dérogatoires (y compris pour les jeunes de 16 à 18 ans) mais la gestion individualisée des mesures en fonction des besoins des personnes est réaffirmée	<p>En plus des taux de prise en charge de 65 et 85 %, sont définis des taux de prise en charge de 90 % et 95 % :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ 90 % pour les publics prioritaires ; ✍ 95 % pour ces mêmes publics prioritaires aux établissements publics d'enseignement et à des employeurs consentant un effort particulier d'insertion
2002		<p>Seuls les taux de prise en charge par l'État de 65 % et 85% sont retenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ 85% pour les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi pendant 12 mois au cours des 18 mois précédant l'embauche, les allocataires du RMI, leur conjoint ou concubin et les bénéficiaires de l'allocation parent isolé, les travailleurs handicapés ; ✍ 65 % pour les autres <p>Toutefois un taux de 90 ou 95 % a pu être appliqué jusqu'au 31 juillet 2003 à la demande de l'employeur et sur dérogation pour deux cas précis uniquement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Les jeunes en grande difficulté notamment ceux qui sont engagés dans TRACE et ceux qui sont suivis par la PJJ dans la mesure où ils ne peuvent intégrer dans l'immédiat le dispositif de soutien des jeunes en entreprises ; ✍ Le public accueilli en chantier d'insertion, ces derniers constituant une première réponse, souvent d'urgence, à des situations de grande précarité et d'exclusion

Source : CGP [1997] complété par Actualités Sociales Hebdomadaires (2003).

Les catégories administratives sont toujours avancées par les textes mais elles sont aussitôt relativisées. En effet, il est bien précisé qu'en *tout état de cause*, l'entrée en CES doit résulter d'une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté afin d'orienter les seules personnes qui peuvent en tirer un bénéfice en termes de resocialisation et d'accès en emploi⁵¹. Selon l'administration de l'emploi, toutes les personnes relevant des catégories définies par les textes législatifs et réglementaires n'ont pas vocation ou intérêt à entrer en CES. *A contrario*, certaines personnes ne répondant pas aux critères mais rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi sont admises dans ces mesures pour enclencher une dynamique de réinsertion. Le même mode de recrutement accompagne la mise en œuvre des CEC. Si les contrats apparaissent comme des « solutions adaptées », l'ANPE peut admettre l'entrée d'une personne qui ne relève pas des catégories administratives⁵². Pour le CGP, cette ouverture des normes

⁵¹ Circulaire DGEFP n° 2002-40 du 5 septembre 2002, B.O.T.R. n° 2002/19 du 20-10-02.

⁵² Circulaire DGEFP n° 98-44 du 16 décembre 1998.

« revient à prendre acte du jeu des « variables cachées » qui se ne laissent pas réduire aux critères socio-professionnels courants, mais n'en n'ont pas moins une influence suffisamment sensible pour qu'on ne puisse les ignorer au moment de choisir les bénéficiaires de mesures publiques. [...] Le législateur intègre ainsi progressivement le fait qu'il y a, parmi les facteurs d'exclusion, une part de déterminants personnels ou locaux impossibles à identifier en termes génériques, ou encore qu'en s'étendant, le risque d'exclusion se distribue de façon plus aléatoire entre les individus » [CGP, 1997, pp. 195-196].

La prise de distance par rapport aux catégories de droit ne signifie pourtant pas automatiquement que l'on laisse les agents locaux élaborer leurs propres catégories de jugement. Certaines catégories pratiques, comme celles avancées dans le programme PAQUE en 1992, ne laissent que très peu de marge d'interprétation aux conseillers en insertion ; elles fournissent un outillage très complet qui permet de traduire chaque cas singulier dans des catégories d'action homogènes, ici celles de l'illétrisme [voir Encadré 4]. Par conséquent, la nature des talents formant le handicap est bien précisée.

Encadré 4. Les guides d'interprétation du programme PAQUE (1992-1994)

Le programme PAQUE était censé remédier au problème des «prérequis » de type scolaires qui étaient exigés par les organismes de formation à l'entrée des parcours de qualification. Le thème des exclus du CFI avait décidé Martine Aubry à mettre en place ce programme qui s'adressait aux jeunes «qui ne maîtrisent pas les savoirs de base »⁵³. Le recentrage sur la formation et les apprentissages scolaires était donc clair. Le type de public concerné par PAQUE se trouvait être bien plus précis que dans le CFI. Ce degré de pré-détermination a justifié la mise en place d'un guide de repérage des acquis de base permettant de faire efficacement le tri entre les jeunes ciblés par le programme et ceux qui devaient être dirigés vers d'autres mesures. Dans ses instructions, la délégation à la formation professionnelle précise, en réponse à la question *« comment sont identifiés les jeunes concernés ? »*, que les correspondants qui *« sont équipés d'un outil de repérage des acquis de base, spécifiquement mis au point, [...] pourront ainsi identifier les jeunes qui ont besoin de temps pour réapprendre les savoirs de base, à la différence des jeunes pour qui une étape de mobilisation centrée sur l'élaboration d'un projet professionnel peut suffire »* (p. 5.). Dans ce même document de formation au bon usage du programme PAQUE, la partie concernant l'utilisation de la démarche de repérage des acquis de base est une des plus longues (p. 7).

La précision des consignes pesant sur le travail de diagnostic des correspondants faisait partie du « marché » conclu entre l'État et les organismes de formation. Ces derniers s'engageaient à *« accueillir tous les jeunes identifiés par les Carrefours Jeunes [missions locales habilitées à gérer des offres de l'emploi de l'ANPE], qui auront eu préalablement un entretien de motivation et un repérage de leurs acquis de base⁵⁴ à partir d'un outil spécifiquement mis au point dans le cadre de PAQUE »* (Cahier des charges, point 4.1.). La lutte contre l'écroulement intempestif passait par un encadrement beaucoup plus prégnant des conditions de prescription de la mesure. Autrement dit, cette démarche *« garantit, autant que possible, que PAQUE est bien réservé aux jeunes qui en sont les destinataires »*⁵⁵. La

⁵³ Ministère du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle (1992) : *PAQUE : questions-réponses n° 4*, document, Centre INFFO, 20 p.

⁵⁴ Souligné par nos soins.

⁵⁵ CQFD (1992), *CFI-PAQUE : démarche de repérage des acquis de base*, Centre INFFO, juin, non numéroté.

formalisation des prérequis et donc leur reconnaissance, le déplacement de l'évaluation des prérequis des organismes de formation vers les structures d'accueil, sont présentées comme un moyen de faire barrage à l'arbitraire.

Cet outil est véritablement présenté comme un outil de mise en forme des savoirs liés au diagnostic, un moyen d'« *objectiver les pratiques habituelles, formaliser le mode de repérage, proposer à l'ensemble des partenaires impliqués dans l'accueil et la formation des jeunes une référence commune* ». Comme outil de mise en forme de l'activité, il est particulièrement bien adapté puisqu'il s'agit non pas de greffer cette pratique de celle de l'accueil des jeunes, mais de l'intégrer aux objectifs de l'entretien. Cet outil se présente comme universel, détaché des spécificités des organismes de formation dans lesquels les jeunes seront amenés à effectuer leur parcours. Le correspondant évalue donc le jeune plus qu'il ne pratique la prescription. Cette dernière suppose en effet une connaissance du principe actif donc des aspects les plus particuliers des actions de formation liées à la coloration pédagogique des organismes de formation.

La fiche de synthèse du repérage des acquis de base qui est obligatoirement jointe au dossier du jeune lors de la présentation du jeune à l'organisme de formation, présente les huit domaines principaux de savoirs de base (expression orale, écoute, écrit, lecture, raisonnement logique, mathématiques, temps, espace), répartis en trois rubriques inclusives et progressives définissant en quelque sorte des niveaux d'acquisition de ces savoirs de base. On indique au correspondant le « seuil de PAQUE » situé entre les rubriques III et II.

À l'opposé de ce dispositif présentant toutes les caractéristiques du programme bien « équipé », les catégories de TRACE sont très peu outillées. Dans le programme TRACE, l'individualisation concerne au premier chef « des jeunes en voie d'exclusion cumulant de graves handicaps sociaux, personnels et familiaux, *même s'ils sont d'un niveau de formation supérieur aux niveaux VI et Vbis* »⁵⁶. De fait, cette procédure s'applique théoriquement à tous les candidats qui ont passé le premier barrage filtrant des critères de repérage. Cependant, le fait que les concepteurs du programme aient jugé utile d'attirer l'attention des acteurs locaux sur ces cas précis atteste de la fragilisation de la convention du niveau de formation comme synthèse de la « qualité » des jeunes sur le marché du travail. On demande par conséquent aux acteurs de juger à partir de la connaissance de la situation individuelle des jeunes de la gravité des handicaps qui les tient « éloignés de l'emploi ».

Contrairement à la mise en forme de la catégorie des chômeurs de longue durée dont Demazière a pu montrer qu'elle était le fruit d'une négociation interindividuelle « entre l'offreur et le demandeur d'identité » (Demazière, 1992), le montage du programme introduit en principe une négociation intermédiaire entre le conseiller de la mission locale-pilote qui présente des candidats et les acteurs institutionnels qui statuent sur cette candidature. Au fur et à mesure que la pression politique et médiatique issue du lancement de la loi contre les exclusions retombe, les réunions de comités de pilotage sur les trois zones vont cependant s'espacer pour être ramenées à une unique réunion de bilan annuel. L'orientation dans le programme est donc en pratique totalement déléguée au conseiller d'insertion lequel, dans l'intimité de l'entrevue individuelle, est amené à juger du bien fondé du programme TRACE pour chaque cas particulier.

⁵⁶ Circulaire DGEFP/DIIJ n°98-33 du 23 octobre 1998.

Conclusion

Les politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion tant dans le système de formation post-scolaire que dans le secteur des politiques de l'emploi sont fermement ancrées dans le modèle de l'exclusion par les handicaps. Les mesures d'insertion ont pour objet de réparer et d'ajuster les compétences aux normes du marché du travail. Mais à l'intérieur de ce modèle, on assiste à une diversification des régimes d'intervention. Il n'y a pas « une » convention de compétence mais une pluralité de conventions qui s'entrecroisent. Les critères de la discrimination positive à la marge apparaissent donc comme frappés d'incomplétude. La territorialisation de la politique de lutte contre les exclusions des jeunes qui vise à reconnaître et encourager l'expertise locale donne aux missions locales un rôle central à la fois en tant que coordonnateur de l'action d'insertion et en tant qu'opérateur. L'État reconnaît par là-même la compétence qu'elles ont développée dans l'approche globale de l'insertion et qui vise à intégrer la double dimension sociale et professionnelle de l'accès à la vie adulte. Les jugements sur l'inemployabilité apparaissent pluriels, énoncés en fonction de principes supérieurs communs plus ou moins stabilisés et outillés au niveau local, mais aussi en fonction de problèmes spécifiques aux territoires ou encore de stratégies organisationnelles. On souligne cependant combien les deux principes de mobilisation du local, contextualisant et individualisant, entrent partiellement en contradiction. Le local individualisant, en présupposant l'incomparabilité des situations singulières des jeunes, vient en effet contrecarrer l'effort de stabilisation des règles de procédure construites dans le cadre du local contextualisant. En effet, le local individualisant, autrement dit la sélection « au cas par cas », ne relève pas en théorie de l'activité de régulation⁵⁷. C'est tout au contraire le règne de la particularité, dans la mesure où l'état et les situations de chaque individu sont considérés comme incommensurables.

C'est cette articulation à géométrie variable des dispositifs de justice à la fois institutionnels et professionnels que nous exposons dans la dernière partie de ce travail.

⁵⁷ Selon B. Reynaud « *la règle est un énoncé abstrait, hypothétique et permanent. [...] La nature abstraite de la règle vient de ce que l'hypothèse se réfère à un type de situation, et non à des événements ou à des personnes particuliers* » (Reynaud, *op. cit.*).

Conclusion de la partie 3

Il faut tout d'abord souligner la convergence des deux cas nationaux vers des analyses individualisantes des problèmes, qui reportent sur l'individu non pas tant la responsabilité (qui suppose une faute) que la cause de leur situation d'exclu. Le suivi individualisé des sans-emploi conforte cette représentation du chômage au détriment d'une approche plus globale. Mais si les explications structurelles sont également évacuées au Québec et en France, les appréhensions des « obstacles » individuels au retour à la norme d'insertion divergent nettement. Les mesures actives dans les deux configurations nationales composent avec différentes théories explicatives des problèmes des jeunes à problèmes. Par ailleurs, ces théories et les conventions qui les sous-tendent sont diversement outillées au niveau local.

Le Québec semble tiraillé entre une conception de l'exclusion par les handicaps plus ancrée dans les analyses des caractéristiques socio-professionnelles des candidats à l'emploi et une conception de l'exclusion déviante qui met l'accent sur les perceptions de soi et de la réalité. Les méthodes d'approche, tant dans le secteur de l'aide sociale que dans celui des services de l'emploi, révèlent la prégnance de paradigmes cognitivo-comportementalistes qui s'accordent parfaitement avec la conception morale et politique de l'exclusion déviante, en fournissant une sorte de caution scientifique à la convention utilitariste. L'État social québécois se trouve ainsi à la croisée des chemins. Par l'enchaînement des programmes de prise en charge des individus, il s'inscrit encore fortement dans un registre providentialiste. Il ne s'agit aucunement de laisser les jeunes livrés à eux-mêmes dans ce qui serait un retour au paradigme libéral de la responsabilité. Néanmoins, une partie de ces programmes sert justement à distiller une morale libérale fondée sur les deux vertus cardinales que sont la prudence (réfléchir aux conséquences de ses actes propres) et la prévoyance (anticiper les aléas malheureux de la vie).

En France, la psychologie est loin d'être absente de l'approche par les handicaps actuelle. En effet, l'évolution de la convention de qualification vers une convention de compétences émergentes dans les politiques de l'emploi fait la part belle aux attitudes et aux comportements. Mais l'analyse psychologique se fixe sur l'analyse des compétences, des habiletés nécessaires à l'emploi, ces habiletés étant définies par une norme transcendante de l'employabilité sur le marché du travail. La diffusion de la traduction quelque peu édulcorée de l'employabilité d'entreprise à travers des qualités comportementales (les savoir-être) se traduit par une attention plus aiguë aux qualités psychologiques et sociales ordinaires des individus (le caractère des individus) et à leurs dispositions (ponctualité, respect de la hiérarchie, *hexis* corporelle, *etc.*)¹. Cet écart aux comportements normaux d'entreprise serait le signe d'une inadaptation notoire aux normes du marché du travail. Plus que de morale donc, il s'agit d'une entreprise de correction progressive des manières d'être et de faire par une progressive acclimatation au monde de l'entreprise. Le registre d'action se situe du côté de l'éducation et de l'acculturation.

Les observations collectées dans cette recherche ont permis de mieux identifier les processus d'élaboration du jugement des problèmes des jeunes à problèmes. Dans la lignée des travaux des chercheurs du CEE sur la comparaison des « équipements du marché du

¹ Cette opposition peut toutefois être spécifique à notre objet, la gestion des jeunes chômeurs. En effet, il n'est pas impossible que l'ANPE qui traite les chômeurs adultes avec un appareil de diagnostic aussi développé que les agents québécois des centres d'Emploi-Québec. Il nous est donc difficile de savoir si nous relevons ici un effet de secteur ou un effet national.

travail » (Bessy, Eymard-Duvernay, de Larquier, Marchal, 1999), nous montrons que ces « espaces d'intermédiation » organisant l'accès aux ressources publiques des politiques sont moins construits en France qu'au Québec.

Au Québec, la rationalité individuelle optimisatrice est une construction sociale qui nécessite le déploiement d'investissements de forme et d'équipements divers tout à fait considérables. Les agents aux guichets se trouvent très bien outillés pour orienter leurs comportements et ceux des individus conformément à cette représentation. Même les organismes communautaires qui sont chargés, non de la sélection des jeunes, mais de l'intervention, disposent d'un certain nombre de guides pour l'action. Aussi l'activité interprétative des agents locaux pour asseoir leur jugement est-elle facilitée.

En France en revanche, les méthodes d'approche des jeunes demandeurs d'emploi pour la sélection des participants au programme de lutte contre l'exclusion sont peu formalisées d'autant plus que la gestion des jeunes à problèmes a été déléguée à des acteurs para-publics (les missions locales) dont les outils et les professionnels sont fortement hétérogènes². Ce manque d'équipement dans les dispositifs de jugement est censé être comblé par un investissement collectif décentralisé par l'appel au local contextualisant. Car c'est bien de cela donc il s'agit : construire des règles conventionnelles qui fassent accord sur un territoire donné et faciliter, par des investissements de forme, le jugement au cas par cas. Cet effort est, comme nous l'avons vu, inégal. Il est moins coûteux lorsque la mission locale a eu le temps de construire par le passé un principe supérieur commun stabilisé avec ses partenaires. Cette relative indétermination des règles tant centrales que locales nous conduit à nous pencher sur le fonctionnement pratique des « magistratures sociales » chargées de réaliser ce travail de distribution des mesures.

² Ce manque d'équipement dans les dispositifs de jugement explique entre autres choses que l'outil de diagnostic le plus répandu parmi les conseillers d'insertion soit le sens commun : comme le souligne Stéphane Beaud, « *le conseiller travaille principalement à l'intuition : il ne peut bien souvent que « sentir » les choses, se fonder sur une impression que lui fait son interlocuteur* » (Beaud, 1996, p. 74). Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 11.

PARTIE 4 : LES ORDRES LOCAUX DE LA JUSTICE DISTRIBUTIVE

À ce stade de nos investigations, la définition du contenu normatif et cognitif au niveau central apparaît comme largement inégale. La place donnée au local dans la détermination de ces contenus est d'autant plus importante que la contextualisation et l'individualisation des politiques sont poussées. La forme des dispositifs de justice et l'agencement des différents niveaux de décisions dans la chaîne d'interprétation des règles détermine la nature des acteurs de «second ordre» qui décident des règles de répartition des biens rares (Calabresi, Bobbit, 1978 ; Elster, 1992a)¹.

Les décisions de second ordre ne sont pas prises dans les mêmes conditions au Québec et en France. Selon l'agencement institutionnel des acteurs de second ordre, agencement qui est en grande partie contenu dans des règles procédurales, les négociations entre les différents groupes d'acteurs sur les principes de justice se font à des niveaux différents, et donc avec des intérêts ainsi que des normes d'action hétérogènes. Dans le ciblage des mesures québécoises, les intérêts des gestionnaires de programmes, essentiellement orientés vers l'efficacité des mesures, contrastent avec ceux des groupes de défense des droits qui militent pour l'égalité d'accès aux mesures actives. En mettant en avant une politique de prévention, les acteurs politico-administratifs du secteur de l'aide sociale ainsi qu'Emploi-Québec tentent de limiter l'accès aux politiques de développement de l'employabilité à ceux qui permettront à l'administration d'épargner des dépenses ultérieures. De l'autre côté, les groupes de pression posent ces mesures comme des ressources publiques accessibles de droit. En France, le degré d'ouverture des normes dans les politiques publiques explique le fait que les principes de justice puissent être plus largement renégociés aux niveaux décentralisés de l'action. Mais les espaces d'action décentralisés ne présentent pas le même type d'acteurs qu'au Québec. La représentation des intérêts des bénéficiaires potentiels des mesures est inexistante, bien plus encore dans le secteur des jeunes à problèmes que dans celui des chômeurs de l'ANPE, et leur possibilité de se faire entendre bien maigre. En revanche, les techniciens de l'insertion sont fortement dominants dans ces jeux d'acteurs, dans la mesure où la faiblesse des sommes qui sont allouées (tant en termes de mesures d'insertion que d'aides financières) n'attirent guère ni les élus, ni les représentants de la puissance publique de haut rang. Aussi les ressources sont-elles confiées à des intervenants du social dans des dispositifs collégiaux ou individuels. Ce sont donc sur ces agencements de professionnels que nous devons nous pencher pour comprendre les choix en termes de principes de justice et de critères de jugement.

Les dispositifs de justice localisée se différencient selon le degré de séparation entre la fonction de «distribution» des ressources qui relève du domaine de l'équité et la fonction de «transformation» des qualités de la personne qui relève du domaine de l'intervention. Modèle clivé et modèle intégré de l'État social déterminent des rôles professionnels dans le

¹ Calabresi et Bobitt les opposent aux acteurs du premier ordre qui tranchent sur le montant total des biens à distribuer. Elster y ajoute une troisième catégorie d'acteurs qui demeure totalement en dehors de notre champ puisqu'il s'agit des individus «micro» influençant la demande. Dans notre cas, il s'agirait des jeunes eux-mêmes qui sont demeurés hors de notre cadre de recherche.

champ de l'intervention sociale. Par conséquent, la professionnalité des acteurs impliqués dans le processus de distribution ne repose pas sur les mêmes processus (chapitre 11).

Au Québec, la séparation entre fonction de distribution et fonction de transformation est très nette. Elle aboutit à la constitution de deux secteurs de l'intervention sociale bien délimités : celui du pôle du revenu orienté vers l'ouverture des droits, le contrôle de la conformité et la fonction de « référence » et celui du pôle de service orienté vers l'aide à l'emploi. Ce dernier est composé lui-même de deux entités : les services publics de l'emploi et les organismes communautaires. Avec l'activation des mesures passives et le développement de la sous-traitance, une fraction du pôle de service communautaire autonome est devenue dépendante du pôle du revenu étatique. Dans le système d'assistance, la prescription de mesures est un monopole d'État dans lequel les agents locaux ont, de plus, peu de marge de décision. La spécialisation des acteurs professionnels dans l'une ou dans l'autre des fonctions est importante.

En revanche, le système d'assistance-jeunesse à la française donne à voir un modèle intégré, dans lequel fonction de distribution et fonction de transformation ne sont pas séparées. Il repose en grande partie sur des acteurs mixtes, les conseillers d'insertion en mission locale, dont les savoirs propres sont difficilement reconnus et dont la professionnalité oscille au gré de la délégation du monopole de la prescription des mesures actives. Les outils d'insertion mis à disposition par le niveau central ou régional représentent une ressource professionnelle importante dans la mesure où l'usage en est relativement libre. Le mode de distribution des biens de l'insertion devient un enjeu professionnel essentiel qui se cristallise sur la requalification de la demande spontanée des jeunes en besoin dûment diagnostiqué dans les catégories de la profession.

Dans le chapitre 12, nous nous centrons sur le cas français pour mettre au jour les principes de justice et les critères de jugement mobilisés dans la distribution des mesures d'insertion et des aides destinées aux jeunes à problèmes en France. En l'absence de régulation explicite, il faut faire émerger les régularités distributives, ces dernières se laissant difficilement appréhender dans la densité des récits de vie fournissant la matière de l'insertion². L'application des principes de discrimination positive ou de compassion qui s'appuient tous deux sur la notion de besoin, donne lieu à des processus de requalification du besoin des individus dans la mobilisation d'informations pertinentes sur la personne. Mais surtout, le principe du besoin initialement central dans les textes à travers l'appel à la discrimination positive est concurrencé par d'autres principes de justice : le principe du mérite et le principe de l'efficacité. Nous nous attardons sur ce dernier principe pour montrer en quoi, plus encore que les autres, il est porteur de tensions et de conflits professionnels qui peinent à se résoudre en l'absence d'instance de régulation collective.

² Isabelle Astier souligne que « nombre de politiques sociales récemment mises en place font de l'ensemble des récits sur les personnes leur pain quotidien » (Astier, 1997, p. 24). Dans notre cas la réflexivité de l'action publique dont nous avons fait notre matériau est à la fois expérimentale, lorsqu'elle s'inscrit dans un procédé d'entretiens amenant les professionnels à justifier l'accès ou l'exclusion de catégories « critiques » ou « limites », et empiriques lorsqu'elle est saisie dans le travail délibératif des commissions d'attribution d'aides.

CHAPITRE 11 : LES DISPOSITIFS DE JUSTICE AU QUÉBEC ET EN FRANCE

Nous abordons maintenant la dimension professionnelle de notre questionnement. Les deux modèles de l'État social, modèle clivé et modèle intégré, que nous avons décrits du point de vue de leurs implications morales et politiques, représentent aussi des enjeux professionnels. Ainsi les dispositifs de justice et leur configuration sont-ils l'enjeu de conflits de professionnalité dans la mesure où ils mettent en œuvre une forme de division morale du travail (Hughes, 1958). La définition des places respectives de l'État et des associations dans l'administration de l'État-providence détermine à son tour la définition symbolique de métiers en émergence. Les cadres institutionnels et les dynamiques professionnelles dans un champ en construction entrent de fait en interaction.

Le modèle clivé et le modèle intégré représentent deux modalités d'articulation de la fonction de distribution des ressources et de la fonction de transformation des individus. Dans le *modèle clivé*, ces deux dimensions de l'assistance sont séparées, traitées dans des sphères différentes, et font l'objet d'une division du travail forte. La spécialisation professionnelle dans l'une ou l'autre des dimensions y est plus poussée. La gestion des droits et le travail d'insertion sont deux moments bien séparés de l'intervention de l'État, même si l'intervention sur l'être est subordonnée au statut d'ayant droit dans la sphère de l'avoir. On aboutit ainsi à une autonomisation de la fonction de conseil, qu'elle soit externalisée (dans le milieu associatif de l'employabilité) ou internalisée (au sein du service public).

Au contraire, le *modèle intégré* imbrique la fonction distributive et l'action sur la personne, le pôle de la redistribution et le pôle du service, au sein de mesures d'insertion duales. Les professionnels de l'insertion réalisent un travail soumis à une forte indétermination symbolique, entre demande de prestations sociales et pratique « thérapeutique ». Il y a un intérêt professionnel à requalifier sans cesse la demande de prestations (qui constituent la demande première de beaucoup de jeunes en mission locale) en besoin pour l'insertion, donc le travail d'instruction en travail de prescription, le travail de gestion des mesures en travail de transformation centré sur les personnes. La dualité inscrite au cœur même des mesures d'insertion pour les jeunes rejaillit sur les conseillers en mal de légitimité professionnelle.

Le type de professionnalité développée est étroitement lié à ces dispositifs de justice. Au Québec, dans le modèle clivé, on note une différenciation forte entre un appareil d'État ayant le monopole de l'application de la règle prête à l'emploi, et donc de l'entrée dans la mesure, et des professionnels de l'insertion chargés du traitement clinique. En France au contraire, les professionnels de l'insertion, par l'intermédiaire des missions locales, sont associés à l'interprétation des principes de justice, soit qu'on leur délègue la gestion de mesures, soit qu'ils soient appelés comme experts dans des magistratures sociales qui donnent sens à la métacatégorie des « jeunes en difficulté ». Les conseillers d'insertion endossent les deux fonctions, se plaçant dans des positions ambivalentes.

1. Le modèle clivé québécois : séparation des fonctions et dispositif de justice non discrétionnaire

Le modèle québécois est marqué par une séparation du pôle de revenu et du pôle de service. Si le pôle de service a été pendant longtemps externalisé vers le secteur associatif, son internalisation actuelle au sein d'un service public de l'emploi restructuré pose quelques problèmes de définition du territoire d'intervention entre les Carrefours Jeunesse-emploi (CJE) et Emploi-Québec. Ces conflits se portent sur la fonction de conseil, sachant que la prescription des mesures actives est un monopole de l'État dans une justice distributive de type plutôt non discrétionnaire.

1.1. Une forte structuration du champ de l'employabilité par la logique de l'ayant droit

Les mesures d'employabilité pour les jeunes défavorisés sont à replacer dans un processus plus global d'activation des mesures passives. Ainsi, comme nous l'avons montré dans le chapitre 4, c'est la perception d'une prestation sociale de la part de l'État qui détermine l'accès à un ensemble des mesures d'employabilité. Avant 1997, la subordination du pôle du service au pôle du revenu était totale et formelle : la participation à une mesure d'insertion financée par le Centre Travail Québec n'était pas ouverte aux jeunes de moins de 18 ans et plus généralement aux « sans-chèque », c'est-à-dire à ceux qui ne rentraient pas dans les critères de l'ayant droit.

À partir de 1997, cette subordination n'est plus affichée mais elle continue de structurer les pratiques de distribution des mesures. Tout d'abord les objectifs d'Emploi-Québec ne prennent en compte que les prestataires de l'assurance-chômage ou les prestataires de la sécurité du revenu. Par ailleurs, le programme Solidarité jeunesse est réservé aux jeunes admissibles à la sécurité du revenu. Les droits dans la sphère de l'avoir sont donc fortement déterminants pour l'accès à la sphère du « travail sur autrui » du système d'assistance.

Les services d'employabilité, bâtis dans un objectif d'activation des droits passifs, viennent bouleverser le champ de l'action sociale en développant à côté de l'action communautaire *autonome*, un secteur fortement dépendant des politiques d'insertion étatiques.

1.1.1. L'action communautaire autonome : un repère dans le travail social

L'action communautaire autonome s'est construite en partie contre la logique de l'ayant droit en offrant un ensemble de services aux habitants non pas sur la base de leur statut mais sur celle de leur appartenance à la communauté. Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque dans leur article de synthèse sur le mouvement populaire et communautaire (Bélanger et Lévesque, 1992), situent l'origine des organismes communautaires dans les années 1960. À cette époque, le but des comités de citoyens qui se sont créés était de faire reconnaître le droit des citoyens à peser sur les décisions qui les concernent. Mouvement principalement urbain (et plus précisément montréalais), ces groupes formés de travailleurs sociaux et de sociologues cherchaient à promouvoir une approche collective des problèmes sociaux des quartiers par la constitution de leaderships locaux. Dans ses premiers moments, il s'agit donc d'un mouvement politique qui met en cause les principes de décision et d'action dans le secteur des services collectifs.

À partir du milieu des années soixante-dix, ces comités de citoyens prennent une forme plus sociale, tout en restant centrés sur l'objectif de démocratisation à travers la

constitution de collectifs autogérés de services : cliniques communautaires (1968), services d'éducation, comptoirs alimentaires, Maisons des chômeurs (1970), Maisons de jeunes...soit un ensemble de services à l'usage du « milieu » et géré par lui. Les deux piliers symboliques de l'action communautaire autonome sont donc en place à cette époque-là : la prise en compte des besoins locaux et la gestion participative des services. Les usagers doivent être placés au centre des décisions, en participant eux-mêmes à la gestion collective des lieux soit par le bénévolat, soit par une représentation active au sein du conseil d'administration.

Si travail social il y a¹, la méthode d'intervention sociale est fondée sur la mobilisation et la participation des citoyens afin de promouvoir l'autonomie et le développement de la communauté. Il a pour but la prise en charge de la population par elle-même. Le rôle du travailleur social est de faciliter la prise de conscience collective des habitants, de favoriser leur participation active, de promouvoir leur reconnaissance par les instances officielles et ainsi de permettre une démocratisation des processus de décisions ayant un impact sur la vie des habitants. L'unité d'action est le collectif réel, la collectivité de vie (Mondolfo, 2001). L'objectif de démocratisation de l'action publique (dans un sens participatif) et celui de développement social sont indissociables dans cette philosophie d'action.

1.1.2. De nouveaux rapports entre l'État et les organismes communautaires

Dans la période qui suit, à savoir à partir du milieu des années 1980, le caractère autonome des services va résonner comme une incantation, divisant symboliquement l'espace de l'employabilité. Alors que le chômage et la pauvreté frappent le Québec, l'État provincial ainsi que le gouvernement fédéral délèguent de manière croissante la gestion des problèmes sociaux au secteur associatif tout en désirant conserver le monopole de la prescription de ces services. Une part croissante des organismes dits communautaires est en fait incitée à tisser des liens de partenariat avec l'État. Mais ces partenariats prennent des formes diverses. Dans le domaine social, les organismes communautaires sont associés à une politique de développement social global impulsée par le gouvernement de René Lévesque². L'État reconnaît par là-même l'utilité publique de l'action sociale communautaire en complémentarité du service public. Cette reconnaissance se traduit par la promotion des Corporations de Développement Économique Communautaire (CDEC) qui coordonnent au niveau local l'action de développement communautaire. Dans le domaine socio-économique, cette reconnaissance explique, selon Bélanger et Lévesque (*ibid.*), certaines évolutions par rapport à la philosophie originelle de l'action sociale communautaire : à Montréal, le territoire couvert par la CDEC s'élargit afin de se calquer sur le découpage administratif des arrondissements de la ville, la représentation dans les instances de décision des groupes communautaires est « rationalisée » de telle manière que la représentativité institutionnelle (syndicats, patronat, personnel municipal) augmente au détriment de la représentation de la population ; enfin, la mission de la CDEC s'oriente vers des objectifs plus proprement économiques au détriment de la dimension politique de l'action (prise en main du développement par les citoyens eux-mêmes).

Du côté des organismes d'employabilité, il est moins question de véritable coopération égalitaire que de sous-traitance. Ainsi le financement des organismes communautaires par

¹ On peut en effet souligner que le travail social se fait très politique et militant dans l'action communautaire.

² Elle se concrétise par le Forum pour l'emploi de 1989 qui rassemble les syndicats, le patronat, les représentants des partis politiques et les groupes communautaires à des tables de concertation à la fois régionales et nationales.

l'État s'opère-t-il de plus en plus par l'intermédiaire de la sous-traitance de services et non par des subventions de fonctionnement. Les services externes de main d'œuvre (SEMO), qui sont des organismes sans but lucratif, représentent un cas extrême de cette subordination dans la mesure où ils deviennent totalement dépendants de la référence des centres locaux pour l'emploi. D'autres organismes sont placés sous dépendance fédérale en accueillant des chômeurs indemnisés. Ce n'est donc pas tant le fait de vivre des subsides de l'État qui permet d'opérer des distinctions au sein des organismes communautaires que le fait d'être rémunéré au service rendu, à la pièce. En 1984 déjà, 74% du budget versé aux groupes communautaires par le gouvernement fédéral provenaient des programmes de développement de l'emploi du ministère de l'Emploi fédéral (Emploi et Immigration Canada) (Bélanger, Lévesque, *ibid.*).

Au cours du processus d'institutionnalisation, la population-cible des organismes se détache de la population locale (les habitants d'un quartier) : l'organisme recentre son accueil sur la clientèle référée par le service public de l'emploi ou de l'assistance. Les SEMO se spécialisent dans des clientèles précises conformes aux catégories administratives : jeune, chef de famille monoparentale, repris de justice, toxicomanes, plus de 45 ans, migrants, *etc.* Le conseil d'administration ne comporte plus de représentant des usagers. La subvention est soumise à l'accord de prise en charge de la participation par les services locaux d'emploi ; l'accueil n'est donc plus généraliste. Depuis 1987, les SEMO doivent remplir des objectifs d'admission et de placement³. En 2001, un sondage d'Emploi-Québec indiquait que sur la région de Montréal, 17% des organismes en employabilité comptait sur les Centre Locaux d'Emploi (CLE) pour plus de la moitié de leur clientèle (Charrette, 2001, p. 9).

Le parcours du public avant sa prise en charge effective par les organismes d'employabilité peut être long et sinueux. En effet, les organismes qui accueilleraient de manière spontanée une personne susceptible de pouvoir bénéficier de leur aide doivent d'abord l'aiguiller vers un agent d'aide sociale qui, par son autorisation d'accès, leur permet d'atteindre leurs objectifs d'admission. Or la même étude émanant d'Emploi-Québec indique que dans ces mêmes organismes, « *seulement les trois quarts des clients que les organismes ont recrutés et qu'ils ont dirigés vers leur Centre Local d'Emploi pour inscription leur reviennent effectivement* » (*ibid.*, p. 10).

À mi-chemin entre les organismes communautaires autonomes et les organismes en employabilité placés sous dépendance, le champ de l'insertion des jeunes a vu naître un troisième type d'acteurs : les Carrefours Jeunesse-emploi.

1.1.3. Les Carrefours Jeunesse-emploi : un modèle mixte

Les carrefours Jeunesse-emploi (CJE) sont une structure mixte dans ce paysage de l'action communautaire à mi-chemin entre l'action communautaire autonome et les services externes de main d'œuvre. Les CJE font partie de l'entreprise de promotion du développement social communautaire par l'État. Leur expérience illustre parfaitement la dynamique d'appropriation de l'action communautaire qui sert de base à la redéfinition des frontières du service public.

Le premier CJE qui a servi de modèle à une implantation plus massive de ces structures sur le territoire à partir de 1994, s'est créé sur une base véritablement locale⁴. Le

³ Par une norme du 27 octobre 1987 (norme du Conseil du Trésor consolidé 165 816), les SEMO se sont vus imposer un objectif d'admission (75% du public admis et déterminé par le contrat entre l'État et l'organisme doit être bénéficiaire de l'aide sociale au moment de l'inscription) et un objectif de placement (50% de la clientèle admise devra être placée en emploi régulier non subventionné pour 13 semaines sur une période n'excédant pas 16 semaines de la date du début du placement).

⁴ Pour une histoire plus complète du premier CJE, voir Assogba (2000).

Centre communautaire des jeunes sans emploi (devenu CJE en 1984) de Gatineau est créé à partir du constat d'un manque de coordination des ressources publiques existantes sur le territoire. Il s'agissait de répondre de façon appropriée à la problématique générale des jeunes sans emploi qui a pris une importance grandissante avec l'augmentation brutale du taux de chômage des jeunes. Ce souci pour les jeunes concernait tant les handicaps qu'ils pouvaient éprouver sur le marché du travail que de leur place dans le développement économique de la région. Jusqu'à l'institutionnalisation du modèle au milieu des années quatre-vingt-dix, le fonctionnement du CJE reposait sur un financement multiple : certes le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral abondaient les crédits grâce à des programmes d'emploi spécifiques (donc hors fonctionnement) mais des institutions diverses participaient aussi largement à la cause : le syndicat FTQ, l'Université de Québec à Hull, la commission scolaire locale, le collège de l'Outaouais, les Caisses populaires Desjardins, *etc.*

Cette expérience serait restée une activité communautaire modeste, bénéficiant d'une reconnaissance locale et par-là limitée, si Lisette Lapointe, femme du Premier ministre québécois de l'époque (Jacques Parizeau), n'avait repris ce modèle pour en faire l'emblème de la politique jeunesse en employabilité du Québec. En 1994, conscient que les communautés présentaient une déficience au niveau de la prise en charge du chômage des jeunes, le gouvernement québécois a lancé un appel à l'initiative locale pour la mise en place de Carrefours Jeunesse-emploi. Le Secrétariat À l'Action Communautaire (SACA), créé à la même époque, a fait de l'«employabilité jeune» une priorité de sa politique de développement communautaire, cela sous l'impulsion décisive de la directrice du CJE Gatineau, fortement impliquée dans ce tout nouveau Secrétariat. Cet appel s'accompagnait d'une offre de financement qui variait selon les besoins de la structure. La première génération des nouveaux CJE (nous excluons le premier carrefour autonome de la ville de Gatineau) a établi des protocoles d'entente élaborés par les comités de travail locaux qui sont proposés au ministère sur une base triennale, spécifiant mandat, budget et organisation. Par la suite, le protocole d'entente n'a plus porté que sur une année. Parallèlement à ces principes généraux, il faut replacer le mouvement d'expansion des CJE dans le contexte de la bataille référendaire de 1994. Dès lors les Carrefours Jeunesse-emploi devinrent un enjeu politique majeur pour le gouvernement du Québec qui décide de subventionner massivement leur implantation sur tout le territoire.

Le CJE de Gatineau était destiné à devenir le fer de lance d'une politique québécoise autonome de développement de la main d'œuvre prônée par le Parti québécois. Or parallèlement, le gouvernement fédéral mettait en place son programme «Stratégie Jeunesse», mis en œuvre en 1996. Les carrefours se voyaient donc placés au centre d'un affrontement politique entre gouvernement fédéral et gouvernement provincial. L'atmosphère sulfureuse qui a entouré la naissance des carrefours a pu constituer un frein à la légitimation de leur action auprès des autres organismes communautaires qui les soupçonnaient de n'être que des porte-drapeaux des politiciens⁵. L'ambiguïté qui habite les CJE est structurelle puisque les carrefours représentent le cas unique d'organismes communautaires inspirés puis soutenus par l'instance politique, ce qui est contraire à la philosophie à tendance contestataire de l'action communautaire. La naissance pour le moins politiquement mouvementée apparaît comme un élément essentiel pour comprendre non seulement le démarrage des CJE mais aussi leur trajectoire. Beaucoup de directeurs de CJE de l'île de Montréal enquêtés en 1998 (Lima, 1999) insistent sur le caractère «inévitabile», «incontournable» des CJE aux yeux de la communauté et il est fait mention d'un véritable «héritage politique», parfois lourd à porter.

⁵ Entretien avec Pierre Gingras, vice-président du Réseau des CJE, le 01/05/2001.

En effet, nombreux sont les milieux communautaires qui ont eu l'impression de gérer une situation qui leur était imposée d'en haut plutôt que d'organiser une volonté issue de la base.

Aujourd'hui, les CJE sont à cheval sur deux mondes : le monde de l'insertion (organismes communautaires d'intégration au travail) et le monde du « travail communautaire » (associations de défense des droits et de développement social local). Massivement subventionnés par Emploi-Québec, ils ont pourtant réussi à échapper jusqu'à aujourd'hui à l'imposition d'objectifs d'admission et de placement. Ils ont préservé le rôle des conseils d'administration et les modes d'évaluation internes.

Dans le programme Solidarité jeunesse, la partie relevant de l'intervention sociale à proprement parlé a été confiée aux CJE. Il a été décidé au niveau provincial que les CJE seraient seuls habilités à accueillir les jeunes orientés par le « module Sécurité du revenu » des Centres Locaux d'Emploi pendant les trois premiers mois du parcours (la phase intensive). Cette délégation de service constitue un indice de plus de la place privilégiée que les pouvoirs publics accordent aux CJE dans le champ des organismes jeunesse⁶. Mais dans un même mouvement, les termes du contrat devenaient plus contraignants. Par le programme Solidarité jeunesse, les CJE ont réservé une partie de leur service à un public dépêché par les agents d'aide sociale. Les jeunes du programme sont certes volontaires mais leur démarche n'est pas spontanée.

Par conséquent avec le programme Solidarité jeunesse, les CJE apparaissent à un tournant de leur histoire, entre autonomie et institutionnalisation au sein d'un service public d'insertion élargi.

Ces transformations du paysage associatif de l'insertion de la jeunesse se conjuguent à de fortes restructuration à l'intérieur même des services publics de l'emploi au Québec.

1.2. Séparation fonctionnelle au sein du service public et internalisation du pôle de service

La réforme du service public de l'emploi, entamée avec la fusion des intermédiaires de l'emploi fédéraux et provinciaux au sein d'Emploi-Québec, a entraîné une division accrue du travail entre des agents spécialisés dans la fonction d'administration du droit de l'assistance sociale et des agents exclusivement centrés sur l'amélioration de l'employabilité des sans emploi. Les agents du module Sécurité du revenu au sein des CLE se sont donc recentrés sur des tâches de contrôle et d'aiguillage (la « référence ») vers les services appropriés. Pour la référence dans le domaine de l'emploi, la mise en place du système de profilage leur ôte une grande partie de leur capacité d'appréciation des situations en « automatisant » l'aiguillage vers les services de l'emploi.

1.2.1 La restructuration du service public de l'emploi

Jusqu'à une date récente, les services publics de l'emploi étaient répartis en unités totalement distinctes : le pôle fédéral et le pôle provincial. Chacun gisait sa clientèle, ayant ses propres lieux d'accueil et d'offre de prestations. Le pôle fédéral représenté par les Centres d'Emploi Canada (CEC) s'occupait des chômeurs indemnisés et le Centre Travail Québec (CTQ) des bénéficiaires de l'aide sociale.

Jusqu'à la réforme des services publics de l'emploi de 1997, l'agent du Centre Travail Québec était un agent généraliste assumant à la fois la gestion de l'aide financière des assistés

⁶ Entretien avec Martine Roy, Co-présidente du Réseau des CJE, le 25/04/2001.

sociaux et l'aide à la personne. Cette dernière pouvait relever de l'employabilité, lorsque les caractéristiques du bénéficiaire le permettaient. En 1997, la fusion des centres fédéraux et provinciaux de main d'œuvre a été l'occasion d'une spécialisation des tâches et d'une division accrue du travail. Les agents des CTQ ont pu « choisir » de se spécialiser dans l'aide socio-économique en restant dans le module de la Sécurité du revenu ou dans l'aide à l'emploi en intégrant les services d'Emploi-Québec⁷. Les conseillers fédéraux, peu nombreux étant donnée la clientèle qu'ils avaient à traiter, ont tout naturellement été intégrés à la nouvelle structure d'Emploi-Québec, de même que les conseillers de la Société Québécoise de Développement de la Main d'œuvre (SQDM), très tournés vers les entreprises et leurs besoins. En cela, le gouvernement québécois a suivi les préconisations du rapport Bouchard, Labrie et Noël (1996) qui demandait à ce que soient distingués les services d'ajustement du revenu des services de conseil à l'emploi (p. 42). La réforme a eu pour résultat de créer deux entités administratives réunies au sein de mêmes installations, les Centres Locaux d'Emploi. Ces centres sont constitués de deux « modules » séparés mais qui communiquent : le module de Sécurité du revenu qui gère l'aide financière de derniers recours et le module Emploi-Québec qui représente le service public de l'emploi accessible à tous les demandeurs d'emploi. Cette nouvelle organisation du travail fondée sur la séparation physique et professionnelle des deux fonctions distributive et relationnelle a permis l'émergence de deux métiers distincts au sein des centres locaux d'emploi.

1.2.2. Les missions des agents d'aide sociale : contrôler, écouter, référer

La mission première des agents d'aide sociale dans le module de la Sécurité du revenu relève aujourd'hui de l'évaluation de l'éligibilité et du montant de l'aide sociale. C'est donc une mission d'administration du droit qui demande la maîtrise des lois et des règlements de l'aide sociale, en évolution constante. La fonction d'agent d'aide sociale est donc centrée sur l'instruction avec deux moments forts : l'ouverture des droits à la sécurité du revenu et le suivi de contrôle. Fortement critiquée par les organisations de défense des droits des assistés sociaux, cette figure de l'agent de renseignements domine dans les représentations des fonctionnaires de la Sécurité du revenu. La presse québécoise se fait l'écho des campagnes de vérification et de leur dénonciation [Encadré 1], campagnes qui aboutissent à une stigmatisation des agents d'aide sociale dans leur forme originelle.

Encadré 1. Le « boubou macoute » dans la presse québécoise

Dans la presse québécoise, on peut repérer quatre périodes d'affirmation de cette figure symbolisée par le « boubou macoute »⁸. Les conflits se cristallisent sur les « campagnes de vérification » de l'administration accusées de poursuivre trois objectifs. D'une part, la baisse du nombre d'assistés sociaux serait un but en soi dans la perspective d'une comparaison avec le voisin ontarien. La Province tenterait de se débarrasser de l'image de parent pauvre du Canada (record du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté, record de familles pauvres). Le deuxième objectif serait de réaliser des économies sur un budget en constante progression. En troisième lieu, le gouvernement chercherait à crédibiliser le système d'aide sociale réputé pour être un des plus généreux au Canada, le thème de la fraude étant un thème très populaire dans la Province.

⁷ Entretien avec Johanne Beaulieu, Directrice CLE- module SR, le 26/04/2001.

⁸ Ce terme associe le nom de Robert Bourassa, Premier ministre du Québec entre 1985 et 1994 (Parti libéral), à la figure des miliciens de la dictature duvaliériste en Haïti, les tontons macoutes.

La mise en place du système de contrôle en 1988 : les Églises, les associations d'assistés sociaux, les groupes de défense des droits s'organisent pour dénoncer les campagnes de vérification qui ont fait baisser le nombre d'assistés sociaux de 424 000 (juin 84) à 391 000 (printemps 1988) alors que dans le même temps leur nombre augmente en Ontario⁹.

La révolte bat son plein de décembre 1992 à septembre 1993, le ministre de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu étant la cible d'attaques des groupes communautaires concernés. Dans *Le Devoir* du mercredi 16 décembre 1992, un journaliste écrit : « *La guerre à la pauvreté, il [Robert Bourassa] sait comment la mener. Il y a quelques jours, il donnait sa bénédiction au lâchage imminent de nouvelles hordes de boubous-macoutes, aux dents longues, excités par le super pouvoir qu'on leur confère et par l'odeur de quelques millions qu'ils finiront bien par récupérer à la cenne [au centime près] chez 3% ou 5% des 700 000 bénéficiaires du BS. Par délation ou espionnage* »¹⁰. Suite à la mise en place des agents vérificateurs dotés de pouvoirs de contrôle supérieur (surnommés les « super boubous macoutes »), des groupes demandent la démission du ministre André Bourbeau. Dans son rapport annuel de 1992, la Commission des droits met le gouvernement québécois à l'index pour les pratiques vexatoires et humiliantes des boubous macoutes. Pour la Cour Supérieure, les méthodes des enquêteurs de l'aide sociale sont à la limite de l'acceptable « *contraires au respect de la vie privée* » et constituent « *du harcèlement et de la discrimination fondés sur la condition sociale* »¹¹. Cette période voit donc le dédoublement des agents de contrôle à l'aide sociale : d'une part le maintien de 150 agents vérificateurs autorisés à effectuer des visites à domicile surprise et d'autre part la mise en place d'agents enquêteurs dotés de pouvoirs policiers tels que la possibilité d'interroger les voisins, la famille et qui sont chargés de monter des dossiers pour d'éventuelles poursuites. Ils détectent les fraudes concernant les revenus (non déclaration de revenus), l'identité (fausse identité), la situation maritale (l'existence d'un conjoint ou d'un concubin).

En mars 1994, *Le Droit*¹² annonce des mesures « *scandaleuses et humiliantes* » mises en œuvre par le Gouvernement du Québec pour s'assurer que les chèques d'aide sociale sont bien remis à ceux qui y ont droit. La distribution de chèques de « main-à-main » serait une pratique développée depuis 18 mois par le gouvernement qui tirerait au sort dans chaque région des noms d'assistés sociaux devant se présenter à date et heure fixes pour recevoir leur chèque.

En décembre 1995 à nouveau, le ministère annonce un resserrement du contrôle, plus subtil cette fois-ci, puisqu'il se réalise à travers des recoupements de fichiers entre le ministère du Revenu et du ministère de la Sécurité du revenu. Les échanges d'informations entre provinces, entre fichiers se multiplient, la méthode informatique étant considérée comme « *plus civilisée que les boubous macoutes* »¹³.

S'ils ne font plus de visites surprises au domicile des assistés sociaux, une part importante du travail des agents d'aide sociale demeure un travail de « conformité » : ils

⁹ *La Presse*, « Diminution des assistés sociaux au Québec, augmentation en Ontario », jeudi 5 mai 1988.

¹⁰ *Le Devoir*, « La faim des autres », Éditorial, mercredi 16 décembre 1992.

¹¹ *La Presse*, « Le gouvernement du Québec pratique lui-même la discrimination envers des citoyens », mercredi 23 juin 1993.

¹² *Le Droit*, « Mesures scandaleuses et humiliantes. Un contrôle plus serré sur les assistés sociaux », mercredi 30 mars 1994.

¹³ *Le Soleil*, « Énorme déficit du programme d'aide sociale : l'assurance-chômage pointée du doigt », vendredi 1^{er} décembre 1995.

doivent opérer le recoupement des différents fichiers informatiques du ministère du Revenu du Québec et du Canada (pour l'information sur les biens et les revenus disponibles), du directeur de l'état civil (pour les mariages, les dissolutions de mariage, les décès). Les tâches principales s'organisent autour de la reprise avec le requérant du formulaire en six feuillets qui contient une centaine de questions afin de s'assurer de la conformité des informations. Cette entrevue peut durer une heure ou une heure et demi et elle comprend une partie incompressible d'explication des droits, des obligations et du fonctionnement du « chèque ».

Les agents d'aide socio-économique ont donc une fonction proche de celles des assistantes sociales françaises. Ils sont sélectionnés avec un niveau de diplôme d'étude collégiale technique (DEC), effectué en trois ans, ou avec un Baccalauréat (niveau licence française) dans des domaines divers liés au travail social ou à l'administration : travail social, administration, psycho-éducation, éducation spécialisée. Les entretiens de sélection évaluent aujourd'hui les compétences relationnelles des agents : capacité d'empathie, communication avec la clientèle, écoute et organisation. Cependant la formation de dix semaines porte exclusivement sur les normes, les lois et règlements et sur l'application informatique. Ainsi, la conversion des « boubous macoutes » en « loulou m'écoute »¹⁴ n'est pas chose aisée. Comme en témoigne la directrice du module Sécurité du revenu du CLE du site U, le rôle de l'agent d'aide sociale est très éloigné de ce que l'on peut apprendre en techniques de travail social ; le même public fait l'objet d'un tout autre traitement :

« Il y a un nouveau qui arrive : il est éducateur de centre d'accueil, il a étudié en travail social. C'est quelqu'un qui aime voir les gens mais il y a tellement de paperasses, il y a tellement de transactions et de tracasseries administratives que ces gens-là, à un moment donné, ils ne voient à peu près pas les prestataires. Ils sont devant leur écran, ils sont au téléphone, ça fait que ...peut-être que c'est un vœu ça [se tourner vers l'écoute plus que vers l'application des règlements] mais dans la réalité c'est pas du tout comme ça que ça se passe » [Directrice, module SR, CLE U].

Lorsque les nouveaux salariés prennent leur fonction « ils sont très aidant » mais « en cours de route leur profil change » [Directrice, module SR, CLE U]. Les tâches qu'ils ont à accomplir les éloignent peu à peu de ce pourquoi ils ont été sélectionnés : l'écoute et l'aide (« ils ont tous le profil. Ils ont tous étudié là dedans »). « Il y a tellement de paperasses, il y a tellement de transactions et de tracasseries administratives » que les agents « à un moment donné, [...] ne voient plus les prestataires ». La fonction d'agent de la sécurité du revenu se résume le plus souvent à une fonction de contrôle administratif : « Les agents font surtout de la conformité, c'est surtout ça qu'ils font, ils font du traitement de courrier, ils s'assurent que le bon montant est envoyé aux bonnes personnes » [Directrice, module SR, CLE U]. Associée à la fonction de contrôle, l'écoute se meut bien souvent en « confrontation ». Car les entrevues de conformité c'est « pour du trouble », quand « il y a quelque chose de pas clair dans son dossier ». Donc « tu lui poses des questions et il n'aime pas ça » [Directrice, module SR, CLE U].

Pour cette directrice qui fut elle-même agente d'aide sociale « si les tâches étaient vraiment vues en fonction de ça là « être plus aidant » [...] ils embarqueraient tous ». Mais la

¹⁴ À l'occasion de la réforme de la Sécurité du revenu entamée par Louise Harel alors Ministre de l'emploi et de la Solidarité, le thème des boubous-macoutes refait surface comme repoussoir. Ce qui est discuté ce sont les chances réelles de changement dans la culture des agents du CTQ appelés à se mettre « à l'écoute » des clients à l'aide sociale et à devenir des conseillers en emploi. Un article du *Devoir* du mercredi 29 janvier 1997, jouant sur les mots, ironise alors sur cette nouvelle figure du « Loulou m'écoute ».

fonction d'écoute est moins niée que travestie par la fonction de contrôle de la conformité. Ils sont amenés à écouter des litanies et des récriminations :

« La plupart c'est des gens empathiques sauf qu'à un moment donné, ça devient difficile d'être empathique avec quelqu'un à qui tu dis « ben là je vais vous couper de 112 dollars sur votre prochaine prestation » la personne elle n'a pas le goût de te parler. Ce qui est difficile, c'est de toujours dealer avec la confrontation. Il y en a qui le font très bien. De dealer avec des insatisfactions aussi. C'est des gens qui sont pauvres, qui sont démunis, et puis dès qu'il sont une coupure sur leur chèque c'est pas drôle. Donc ils dealent beaucoup avec ça, et à un moment donné ça devient usant » [Directrice SR, CLE U].

Si elle est arrivée à se déployer dans l'espace de l'entrevue, l'écoute est dirigée vers une fonction de « référence »¹⁵. Cette fonction de référence ne peut être assimilée à une fonction de conseil dans la mesure où il n'y a pas de travail sur autrui. Il s'agit juste de déterminer de quel service interne ou externe le prestataire pourrait relever. Ainsi, on note que le « plan de travail de l'attribution initiale »¹⁶, formulaire qui est rempli par l'agent d'aide financière et qui accompagne celui de la « demande de prestations », comporte deux faces : la première concerne la vérification de la conformité ; elle est renseignée par l'agent avant l'entretien d'attribution initiale. La seconde concerne le diagnostic social et l'évaluation de l'aptitude au travail. Cette seconde face vient comme une conclusion à l'entretien. Or, elle se conclut par le plan d'action qui n'est autre qu'un plan de référence « à un organisme du milieu », à « Emploi-Québec », à « la salle multiservice » ou au programme « APPORT »¹⁷. Tout se passe comme si l'orientation vers les services adéquats était l'aboutissement de l'entretien. Une agente socio-économique, rattachée au module de la Sécurité du revenu après la réforme de 1997, semble abonder dans ce sens lorsqu'elle affirme :

« notre rôle, c'est de référer [...]. Mais pour être capable de référer, il faut être capable de faire parler la personne [...], il faut avoir une confiance, ça demande beaucoup de confiance dans la personne. Ça demande du tact. Le tout se fait tellement malgré tout machinalement. C'est sûr et certain que si je rentre avec une grosse voix, c'est sûr que la personne elle va pas avoir confiance mais si tu arrives souriante et que tu es posée et que tu es capable de passer ton message, il y a pas de problèmes, le contact est là. C'est tellement, tu sais, directif : quand je rentre dans les bureaux avec le client, c'est quand même...j'ai un contrat à faire...moi mon mandat c'est de savoir s'il est admissible à des prestations à la Sécurité du Revenu, c'est ma partie très administrative mais pour être capable d'aller chercher mes réponses administratives, je dois parler aussi du vécu et de l'avenir pour être capable de voir est-ce qu'il y a un problème. [...] On rentre en entrevue et on est beaucoup plus à l'écoute mais on est aussi plus à l'écoute parce qu'on doit référer le client » [agente d'attribution initiale SR, CLE R]

Dans cet extrait, l'agent d'aide financière soumet la fonction d'écoute à la logique de l'ayant droit, c'est-à-dire à la détermination administrative du niveau de prestation sociale. De fait, les agents d'aide financière ont été dépossédés de toute faculté de jugement sur

¹⁵ Ce terme, dérivé de l'anglais « to refer » décrit au Québec « l'action de diriger quelqu'un vers un autre organisme pour y recevoir des services ou être inscrit à une mesure » (Charrette, 2001, p. 4).

¹⁶ Voir annexes.

¹⁷ Le programme d'Aide aux Parents pour leur Revenus de Travail (APPORT) vise à permettre aux familles pauvres d'accepter ou de conserver un emploi.

l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, en même temps que se mettait en place une division du travail et un découplage entre le conseil et l'aide financière, la direction du ministère introduisait un ensemble d'outils permettant de construire des canaux d'acheminement directs de la clientèle de l'aide sociale vers Emploi-Québec, c'est-à-dire du pôle du revenu vers le pôle de service.

1.2.3. La référence dans le domaine de l'emploi : les effets du profilage

La « référence » qui constituait le second cœur de métier des agents d'aide sociale, est en quelque sorte automatisée pour ce qui est de l'emploi. Si, dans le domaine de l'action sociale, les agents conservent une certaine maîtrise du processus d'aiguillage en matière d'emploi (donc une possibilité de formuler un diagnostic), les agents d'aide financière, eux, n'ont plus leur mot à dire. Les outils de travail prescrivent l'activité de manière croissante. Tout concourt à faire des agents d'aide financière des agents de renseignement et la réorganisation du travail semble les assigner à la gestion bureaucratique des demandes d'aide sociale dans une logique de guichet.

Le dispositif d'orientation du public repose tout d'abord sur un ensemble de règles juridiques, puis administratives qui commandent plusieurs actes formels de classement. Un certain nombre de critères objectifs permet de construire la catégorie, un certain nombre d'opérations standardisées, du moins en théorie, permet de faire entrer les cas particuliers dans ces catégories pré-construites auxquelles sont associés des droits et des devoirs (système des barèmes et des programmes). L'accès aux mesures d'insertion est soumis à une procédure bien précise qui relève d'une double évaluation : celle, préalable, de l'admissibilité, c'est-à-dire de la conformité du cas par rapport aux normes juridico-administratives d'accès à la sécurité du revenu, et celle de la pertinence qui concerne l'efficacité attendue de la mesure par rapport à l'objectif final à savoir l'intégration sur le marché du travail.

Le rapport entre les catégories globales (ou normes nationales) et les catégories locales est un rapport d'identité, l'agent classificateur étant chargé d'appliquer des procédures d'identification des cas. Catégories globales et catégories locales sont strictement homothétiques, les règles globales étant d'une certaine manière « prêtes à l'emploi », sans indétermination (Reynaud, 1997). L'acte de classification est un acte individuel et standardisé dans son principe. Le formulaire, sous toutes ses formes, fait le lien entre le niveau de la production des règles et celui de leur application sans grande possibilité d'interprétation des normes. Du moins, l'interprétation de la règle se résume-t-elle à choisir une option dans un ensemble déjà défini formellement. Tout se passe comme si le formulaire organisé en cases à cocher « formulait » à l'agent les réponses à donner aux situations particulières des jeunes et permettait la coordination des différents acteurs.

La réorganisation des services dans une politique d'activation des mesures passives vise à orienter sans faille les individus aptes vers les services d'employabilité. Le tri se doit donc d'être très grossier à l'accueil des bénéficiaires de l'assistance-emploi. Il est effectué à l'aide d'un formulaire qui se présente sous la forme d'une feuille découpée en deux parties¹⁸. La première est destinée à « repérer » les individus défavorisés sur le marché du travail, qui auront besoin d'une aide approfondie. Certaines catégories de personnes sont spécifiées (« moins de 50 ans et sans emploi depuis au moins 4 semaines », « chef de famille monoparentale », *etc.*). L'orientation dans le programme Solidarité jeunesse s'opère de cette façon, en renseignant l'âge, la scolarité, l'expérience sur le marché du travail et le statut familial. La seconde partie renseigne l'appartenance à une profession en demande sur le

¹⁸ Le lecteur trouvera une copie de ce formulaire en annexe.

marché du travail régional. Si tel est le cas, il paraît peu admissible qu'un individu demande la sécurité du revenu. Il sera donc immédiatement mis en relation avec Emploi-Québec qui lui proposera des offres d'emploi conformément à la méthode du profilage¹⁹. La légitimité de l'acte de repérage revient de fait aux seuls fonctionnaires garants de sa conformité administrative. Mais ces fonctionnaires de l'assistance ont précisément peu de marge de manœuvre.

Le pôle de service ou d'aide à l'emploi est ainsi autonomisé. La fonction de conseil et le métier qui y est attaché peuvent dès lors se professionnaliser dans le traitement de l'employabilité dans la mesure où la question distributive est traitée dans une autre sphère. Le traitement de l'employabilité peut être internalisé ou externalisé. Dans le premier cas, la fonction de conseil est assurée par un agent d'Emploi-Québec chargé d'élaborer un « plan d'action ». Celui-ci est spécialisé dans le conseil situé dans le pôle du service. Il a comme tâche centrale la « détermination de besoins », c'est-à-dire la définition singulière des obstacles à l'intégration en emploi et la résolution de ces obstacles. Dans l'autre, comme pour le programme Solidarité jeunesse, le service est sous-traité à un exécutant dans le milieu associatif en charge de l'employabilité. Cependant, la décision de prescription de mesures d'aide à l'emploi demeure un monopole d'État dans la mesure où l'ouverture d'un droit au service est subordonnée au droit à l'assistance.

Le travail de conseil est de ce fait un travail d'*ego* à *ego* dans une relation d'intervention. De ce fait, la légitimité des conseillers en emploi repose essentiellement sur un savoir professionnel d'orienteur, de travail sur la personne. Sa figure se rapproche de celle du médecin. Le conseiller est déchargé du travail de justice distributive qui est déterminé par le fondement réglementaire des mesures.

1.3. Les interactions professionnelles entre Emploi-Québec et les Carrefours Jeunesse-emploi

La réorganisation des services publics de l'emploi a considérablement affaibli les organismes en employabilité. Brusquement, l'État développait sa propre expertise sur l'employabilité des plus défavorisés. Si elle pouvait être largement contestée lorsque les deux fonctions « aide financière » et « aide à l'emploi » étaient confondues dans le même poste, il n'en est plus de même lorsque le gouvernement décide de créer un corps de fonctionnaires spécialisé dans la recherche d'emploi. Les employés d'Emploi-Québec plus jeunes ont des diplômes équivalents à ceux du secteur communautaire et ce sont des diplômes professionnels (c'est-à-dire de niveau universitaire spécialisé) : les baccalauréats ou les maîtrises en orientation ou en psychologie ne sont plus rares (même si le niveau du poste correspond à un poste de technicien).

De plus, les agents d'aide à l'emploi ont, en apparence, plus de latitude dans l'action puisque qu'ils peuvent aider toute personne à la recherche d'un emploi quel que soit son statut socio-économique. Leur fonction est donc symboliquement de plus en plus détachée de la gestion bureaucratique de la « clientèle », de la logique de l'ayant droit. De ce fait, la division du travail est peu claire pour les deux parties, comme l'éclaire l'étude de Claude Charrette :

« Un élément majeur de la problématique relève de la responsabilité d'établir le besoin des clients qu'Emploi-Québec a accordé aux organismes d'employabilité avec lesquels les ententes ont été signées. Les organismes

¹⁹ Voir chapitre 5.

sentent que les agents dans les CLE le leur refusent et refont le même travail. Les agents d'aide soucieux de bien accomplir leur travail et de répondre à leur sens du devoir et possiblement mal informés de leur position institutionnelle, ne peuvent, dans bien des cas, faire autrement que d'effectuer un diagnostic ou, à tout le moins, valider le besoin qui a été exprimé. Dans la situation, les organismes se sentent mal reconnus et dessaisis de leur expertise. D'autre part, les agents ont l'impression que les organismes s'occupent, sans que ce soit de leur responsabilité, d'éléments de négociation des aides supplémentaires possibles dès le recrutement des clients, ce sans nécessairement maîtriser tous les paramètres » [Charrette, 2001, p. 24].

Dans la mise en œuvre de Solidarité jeunesse, ces tensions professionnelles s'expriment à la fin des trois mois de participation au programme, au moment de la détermination du « plan d'action » qui définit l'orientation, notamment dans un dispositif nécessitant l'accord d'Emploi-Québec (comme l'entrée dans une entreprise d'insertion par exemple). Ce plan d'action donne lieu à une transaction entre les professionnels CJE et Emploi-Québec. Elle n'est jamais acquise.

« Q : Tu n'as pas besoin de réévaluer la personne pour une référence ?

Si. Toujours. C'est sûr que s'il arrive avec son plan d'action, je vais vérifier, je vais valider le plan d'action qui a été fait. On rencontre la personne mais exemple : je vois sur le plan d'action : « retour aux études ». Moi je trouve que exemple... pas que ça a pas de bon sens mais qu'il y aurait peut-être autre chose. Parce que souvent les jeunes il faut faire attention... dans le cadre de Solidarité jeunesse, les jeunes n'ont pas vraiment goûté au marché du travail, ils n'ont pas d'expérience et ont toujours dans leur tête de retourner à l'école. Ils veulent toujours faire un retour aux études sauf que... ils connaissent pas le marché du travail, ils n'ont pas beaucoup de scolarité, ça devient difficile. Pour eux, la seule porte de sortie : c'est l'école ! Mais ça veut pas dire, parce qu'ils veulent y aller, que c'est la meilleure chose pour eux » [Patricia, agente Emploi-Québec, CLE R, 29 ans].

En écho à cette réticence de la part des conseillers d'Emploi-Québec, Norbert, conseiller et responsable du programme Solidarité jeunesse au CJE U dénonce le caractère bureaucratique de la conception des plans d'action, version Emploi-Québec. Du point de vue du conseiller, beaucoup de choses se jouent dans la « reconnaissance du plan d'action » Force est de reconnaître que « les agents [d'Emploi-Québec] c'est quand même leur rôle de déterminer les plans d'action ». Toute la difficulté réside dans la définition du « bon plan d'action » :

« Pour eux un plan d'action, ça ne sera pas un travail de counselling : pour eux un plan d'action...ils vont évaluer tes besoins, ton statut puis est-ce que tu correspond aux normes qu'il faut avoir pour tel programme de formation puis « oui je te finance, non je te finance pas » [Norbert, conseiller CJE, 39 ans].

Le conseiller oppose une conception légale-bureaucratique du conseil tout entière tournée vers une logique de conformité à celle, plus proche de l'aide à la personne, que représente le counselling. Lui travaillerait pour la personne, pour son bien alors que les fonctionnaires travaillent pour le système et sa sauvegarde financière. Outre cette limite inhérente à leur fonction, les conseillers de CJE s'opposent aussi aux conseillers d'Emploi-

Québec sur la gestion du temps, qui serait moins rationnelle et donc moins rationnée. Le sérieux du diagnostic serait en jeu :

« À travers un counselling, j'amenais la personne à voir un chemin... peut-être pas plus réaliste parce que des fois il l'était réaliste... Mais en tout cas d'en arriver à un plan d'action réaliste et qui pouvait s'emboîter et moi je faisais ma recommandation. Ben c'est arrivé que des agents qui pour X raison ne voulaient pas reconnaître le plan d'action que j'avais fait moi à travers deux mois de counselling et eux en une demi-heure ils décident que ça devrait être telle affaire. Cette aide-là est financée par Emploi-Québec. Et en principe après cette aide-là, ils devraient reconnaître le plan d'action parce que c'est ça l'objectif et c'est eux qui valident. De façon générale je te dirais que ça allait bien mais je te dirais qu'il y avait une zone de négociation pour faire quand même reconnaître, parce qu'il y avait des agents qui sentaient qu'ils perdaient un pouvoir de déterminer le plan d'action. Il y a un peu la même situation dans Solidarité jeunesse » [Norbert, conseiller CJE, 39 ans].

Les organismes communautaires possèdent des ressources propres qui ne sont pas disponibles dans les centres d'Emploi-Québec et qui fondent une part de leur légitimité : les conseillers d'orientation. Ce sont les personnels les plus qualifiés qui bénéficient d'une légitimité incomparable à celle des conseillers en emploi. Seuls ces professionnels peuvent utiliser des tests validés par l'Ordre des conseillers d'orientation. Cette légitimité professionnelle rejaillit sur l'organisation. Les formations des conseillers en emploi ont tendance à se rapprocher du profil des conseillers en orientation. Dans le cursus d'orientation, le counselling d'emploi n'est qu'une sous-branche du counselling en orientation. Les Carrefours Jeunesse-emploi sont pour la plupart équipés d'un conseiller en orientation²⁰.

Le second type de services concerne des services curatifs, c'est-à-dire des services destinés non pas à diagnostiquer ou à révéler un problème mais à le traiter. Ainsi la plupart des mesures de développement de l'employabilité sont-elles assurées par des organismes communautaires : travail psycho-social auprès de chômeurs au bord de l'exclusion, clubs de recherche d'emploi, services d'aide à l'emploi classiques (qui concernent toutes les « techniques de recherche d'emploi »).

2. Des dispositifs de justice à géométrie variable et leurs enjeux professionnels : le cas français

Le dispositif de justice distributive dans le système d'assistance-jeunesse à la française souffre d'une double indétermination. La première concerne le statut de la mesure. En France, au lieu d'être séparées comme dans le modèle québécois par une gestion dichotomique des aides financières et des mesures de développement d'employabilité, les deux fonctions assistancielle et éducative sont réunies dans un objet difficile à manier du coup par les gestionnaires que sont les mesures d'insertion. Ces dernières représentent une source de revenu non négligeable du point de vue d'un jeune adulte. De plus, les conditions d'accès à la mesure comportent des critères liés à l'état civil et rattachés aux caractéristiques de la personne (âge, niveaux de sortie, difficulté d'insertion). Ces deux éléments suffisent pour

²⁰ D'après une étude interne du Réseau des Carrefours Jeunesse-emploi datant de 1998, il y aurait à cette époque, 87 conseillers d'orientation à temps plein et 13 à temps partiel pour un réseau de 88 CJE. Il y a donc en moyenne plus d'un conseiller d'orientation par CJE.

donner un caractère distributif et assistanciel à toutes les mesures d'insertion. Mais nous avons aussi bien montré combien les mesures d'insertion sont pensées, dans les cadres normatifs qui les définissent, comme des principes actifs, des traitements liés au pôle du service. Ainsi l'usage de la mesure n'est pas prédéterminé au niveau central.

La seconde source d'indétermination réside dans le mode de définition de la catégorie des quasi ayant droits que sont les « jeunes en difficulté ». Cette catégorie qui traverse les politiques d'insertion en emploi relève des « notions à contenu variable » du droit (Perelman et Vander Elst, 1984). C'est en effet une catégorie du droit dans la mesure où elle fait partie du vocabulaire juridique mais les législateurs n'ont jamais voulu lui donner une consistance juridique ou administrative trop forte. La compétence normative et cognitive est reportée au niveau local dans sa double dimension contextualisante et individualisante (voir chapitre 10).

Le niveau de délégation de la compétence normative dans ces montages de justice distributive des mesures actives n'est ni homogène (toutes les mesures d'insertion ne font pas appel aux mêmes agents prescripteurs), ni stable dans le temps. Le pouvoir de prescription pour les mesures « jeune » est placé entre de multiples mains : celles des conseillers d'insertion en mission locale, celles des représentants des financeurs des mesures ou encore au sein de « magistratures sociales » collégiales. La construction fragile de la professionnalité parmi les conseillers d'insertion en mission locale s'appuie alors sur une forme d'appropriation de la prescription, lorsqu'elle ne leur est pas déléguée. Cette appropriation s'effectue par la requalification de la demande de prestations en besoin d'insertion.

2.1. Instabilité de la décentralisation de la compétence normative

De fait, les mesures pour l'insertion des jeunes ont toujours hésité entre ces deux niveaux du local. La justice contextualisante s'exerce au sein de magistratures sociales (Astier, 1998) réunissant des représentants des différents pouvoirs exécutifs : DDTEFP, Conseil général, Conseil régional et des techniciens (conseillers en emploi ANPE, conseillers d'insertion missions locales, éducateurs spécialisés). Elle peut même faire appel aux élus locaux. L'exemple le plus typique de ce type de justice est celui du Fonds d'Aide aux Jeunes. TRACE comporte aussi cette dimension de la justice locale.

De plus lorsque les pouvoirs publics se décident à mettre en œuvre une justice locale sous sa forme individualisante, ce n'est pas toujours pour en confier la gestion aux conseillers d'insertion en mission locale. La gestion des contrats aidés du secteur non marchand (CES, CEC, Emploi-Jeune) est restée une compétence exclusive des coordonnateurs emploi-formation de l'État ou de chargés de mission de la DDTEFP.

C'est dans le domaine de la formation professionnelle que les conseillers d'insertion ont le plus de pouvoir discrétionnaire. La création des missions locales et des PAIO s'est réalisée conjointement aux stages d'insertion et de qualification 16-25 ans et ce, dans le but d'organiser les entrées dans les stages. Néanmoins, la délégation du pouvoir de prescription ne s'est pas faite sans mal et demeure encore aujourd'hui relativement incertaine. Le programme PAQUE (1992) est venu remettre en cause le mouvement tendanciel qui semblait se dégager dans la décennie 1980 en proposant un cadre normatif beaucoup plus rigide et prescriptif pour l'entrée dans le programme (voir chapitre 10).

La décentralisation de la formation professionnelle a pu aussi être ressentie comme un moment d'incertitude dans la délégation du pouvoir de prescription. Chaque Région était libre de bâtir son propre réseau d'accueil, d'orientation et d'information des jeunes. La Région Picardie s'est d'ailleurs engagée dans cette voie-là.

Sur les six dispositifs considérés dans l'enquête française sur la région PACA, on voit se développer une palette de dispositifs de justice qui articule de manière singulière les niveaux de décisions [voir Tableau 1].

Tableau 1. Les niveaux de prescription des mesures actives pour les jeunes

Prescription	Conseiller mission locale	Chargé de mission financeur	Magistrature sociale
TRACE	oui	non	oui
CES	non	oui (DDTEFP)	non
Bourse d'Accès à l'Emploi (BAE)	non	non	oui
FAJ	non	oui ²¹	oui
Dérogation dans le CFI	oui	non	non
Crédit mobilité	oui (ou direction mission locale)	non	non

Les trois premiers programmes (TRACE, CES, BAE) sont financés par le ministère de l'emploi et de la solidarité ; le FAJ fait l'objet d'un co-financement État-Conseil général ; enfin les deux derniers dispositifs (dérogation permettant à un jeune doté d'une première qualification d'être pris en charge à nouveau par le CFI, et Crédit mobilité qui permet de financer des déplacements de formation ou de recherche d'emploi) relèvent du Conseil régional.

Dans ce champ extrêmement différencié, les conseillers d'insertion sont donc soumis à une forte instabilité de la définition de leur marge d'interprétation dans le temps et à une forte incertitude dans la définition de la mesure et de son sens, entre pôle distributif et pôle éducatif, entre logique de l'ayant droit et logique de la mesure active.

2.2. La requalification de la mesure en situation de travail : la rhétorique professionnelle de la prescription

Le travail symbolique des conseillers consiste à requalifier en situation de travail la nature de la mesure. Face à un déficit de légitimité en propre, dans la fonction de conseil thérapeutique, le conseiller dispose des mesures d'insertion, de formation professionnelle, du FAJ comme de ressources dans une « rhétorique professionnelle » (Paradeise, 1985) et comme source de légitimité auprès du client. Cette requalification vise à organiser la rareté des mesures. Comme le conseiller d'insertion ne peut guère agir sur l'offre de mesures (places en stage, budget du FAJ, entrées dans le programme TRACE...), son action porte plutôt sur la demande qu'il lui faut requalifier en besoin.

L'action du conseiller consiste à vider la mesure de sa dimension assistancielle pour la tirer vers le pôle du service de manière à augmenter sa marge d'appréciation du bien fondé de la mesure. Le pouvoir du conseiller est certes fragile dans la mesure où il est face à une concurrence forte de la part des autres conseillers. Les jeunes ne se privent pas de lui faire

²¹ Pour les demandes d'urgence qui doivent être versées dans les 48 heures, le président de la commission d'attribution, qui appartient soit à la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), soit au Conseil général, décide de l'attribution et fait valider sa décision dans la commission suivante.

remarquer que s'il ne fait pas le dossier, son collègue s'en chargera. Pourtant, cette possibilité de dire « non » à un jeune est au principe de l'autorité professionnelle de ce métier.

2.2.1. Un déficit de légitimité en propre : une faible valorisation du conseil

On peut penser que les conseillers souffrent encore d'un déficit de légitimité en propre. C'est en cela qu'il est difficile de parler d'une profession de conseiller d'insertion. Le problème auquel est confrontée toute personne travaillant sur autrui, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'un rapport adulte-jeune, est celle du respect et de l'autorité. Comment être respecté par le client, c'est-à-dire comment faire en sorte d'être reconnu comme légitime dans une fonction ?

Une institutionnalisation progressive de la profession

Les conseillers se sont fixés dans les missions locales malgré l'État. Le projet de Bertrand Schwartz, tel qu'exposé dans son rapport au Premier ministre (Schwartz, 1981), n'était pas de créer une structure *ex nihilo* s'ajoutant aux administrations déjà concernées par la transition professionnelle des jeunes. À la tête de l'État comme au niveau local, l'esprit était à l'interinstitutionnalité. De plus, on a souvent rappelé le caractère provisoire de ces structures qui pour Bertrand Schwartz, tenait à deux raisons essentielles : d'une part l'espoir que le problème du chômage des jeunes dans sa forme la plus dramatique était appelé à se résorber grâce à une politique conjoncturelle adéquate et d'autre part la croyance que les problèmes structurels de l'insertion des jeunes devaient être pris à leur racine, à savoir le système éducatif ; la création des missions locales n'était qu'une solution d'attente qui devait perdre sa raison d'être avec les réformes jugées indispensables par le délégué à l'insertion des jeunes en difficulté. C'est ce contexte paradigmatique qui explique le choix de constituer des équipes détachées : la formule de la mise à disposition permettait de créer du nouveau avec l'ancien, l'innovation institutionnelle sans la compétition interinstitutionnelle. Dans le cadre défini par Bertrand Schwartz, la gestion du dispositif 16-18 allait de soi. Dans la mesure où les référents demeuraient des fonctionnaires simplement mis à disposition par leur administration d'origine (Association nationale pour la Formation des Adultes - AFPA, Centre d'Information et d'Orientation de l'Éducation nationale, ANPE), leur légitimité à gérer ces nouveaux dispositifs d'insertion était acquise. *A contrario*, pour ces agents de l'État, on peut imaginer que l'action publique ne représentait pas une ressource professionnelle particulière. Cette volonté de ne pas stabiliser une équipe technique sera réitérée pendant toute la décennie 1980. En 1989, le rapporteur Bertrand Hastoy, chargé de faire le point sur la situation du réseau des missions locales, regrettait le déséquilibre constaté entre l'importance prise par les équipes techniques et le retrait progressif du personnel mis à disposition [Hastoy, 1989].

La difficile reconnaissance d'un savoir spécifique

De plus, si on considère qu'un élément essentiel de la professionnalisation d'une fonction est la mise en forme d'un savoir abstrait, ou du moins spécifique, reconnu comme nécessaire pour exercer cette fonction, on voit bien que les conseillers sont pour le moment loin du modèle canonique de la profession et même de celui de la quasi-profession qui caractérise les travailleurs sociaux. Alors que le travail social canonique (éducateurs, assistants de service social, animateurs essentiellement) a bénéficié de la construction d'une logique des qualifications au sortir de la guerre, les nouvelles professions du social dont font partie les conseillers en insertion sont quelques peu prisonnières d'une rhétorique des compétences sur un modèle décentralisé et individualisé (Dugué, 2002).

Tout d’abord, comme le montrent toutes les études effectuées à ce jour, les conseillers d’insertion sont issus de formations très hétérogènes. La recherche financée par la Direction de la Recherche, des Études, de l’Évaluation et des Statistiques (DREES) sur « les emplois et les qualifications des professions de l’intervention sociale », montre la variabilité des qualifications sur un même emploi [voir Tableau 2].

Tableau 2. Les différentes qualifications sur l’emploi de conseiller²²

	Diplômes sociaux (diplômes professionnels d’État)	Diplômes généraux	Diplômes techniques
Conseiller-emploi et conseiller-jeune en mission locale	7	Bac : 2 Bac+2 : 7 Bac+3 : 8 Bac+4 : 18 Bac+5 : 1 Total : 36	4 (1 CAP et 3 BTS)

Tiré de Chopart (2000, p. 42)

Ces résultats partiels confirment une enquête plus ancienne (1990) auprès de 1604 membres du personnel des missions locales et PAIO (Centre associé au CEREQ, 1990, cité dans Guérin-Plantin, 1999, p. 181). Cette enquête révèle un taux important de diplômés de l’enseignement supérieur mais surtout une large palette de formation : 17 % ont un diplôme de premier cycle universitaire, 12 % un diplôme de professions sociales, 12 % un diplôme de troisième cycle, alors que 10 % n’ont aucun diplôme, 15 % n’ont qu’un baccalauréat et 14 % sont titulaires d’un diplôme professionnel de l’enseignement secondaire²³. Quelle socialisation commune offre le cursus de travailleur social en animation ou en éducation spécialisée et les formations universitaires en administration économique et sociale ? Si on les reconnaît volontiers comme peu assimilables au travail social classique²⁴, ces intervenants du social ont peine à faire émerger une communauté de valeurs. De plus le secteur est marqué par une proportion non négligeable de salariés en contrats aidés. Cette proportion est passée de 12 % en 1990 à 21 % en 1999 [DIJJ, 2001]²⁵, ce qui non seulement entache le prestige de la profession tout entière mais aussi représente un frein à la cristallisation d’une identité professionnelle. L’hétérogénéité des formations freine la constitution d’une culture éthique et professionnelle commune. Enfin, un bon nombre d’études de ces nouvelles professions du social insistent aussi sur l’importance de la qualification existentielle liée au parcours de vie des salariés (Guérin-Plantin, *op. cit.*) ou des compétences de type identitaires (Meyer, 1998 ; Ion, Ravon, 2002) : « être issu du milieu », bien connaître le public ou encore avoir travaillé

²² Cette enquête concernait l’ensemble des « nouveaux métiers du social », c’est pourquoi elle comporte un échantillon relativement petit de conseillers.

²³ Ces chiffres ne concernent cependant pas le même type d’échantillon que l’enquête de la DREES car ils rendent compte des formations de l’ensemble du personnel et pas uniquement des conseillers.

²⁴ Chantal Plantin-Guérin (*ibid*) notait par ailleurs que « le recouvrement entre travail dans l’insertion et travail social n’est que partiel et ne va pas de soi. Les travailleurs de l’insertion, qu’ils soient ou non travailleurs sociaux d’origine, partagent d’ailleurs volontiers une attitude critique vis-à-vis du travail social qu’on appellera classique » (p. 188).

²⁵ La DIJJ a produit pour la première fois un bilan du réseau à partir des comptes-rendus d’activités des missions locales. Ces données sont cependant à interpréter avec prudence dans la mesure où à l’époque aucune charte de saisie nationale des données n’avait pu être mise en place. En 1990, les emplois aidés étaient les TUC, en 1999, ce sont les CES, emplois-jeunes et CEC.

en entreprise seraient un moyen relativement efficace jusqu'à ce jour pour accéder à ces fonctions.

Ce qui frappe dans la construction de la professionnalité des conseillers en insertion, c'est que détaché de l'organisation (la mission locale), le métier de conseiller en insertion des jeunes. On ne peut être conseiller en insertion des jeunes qu'au sein d'une mission locale ou d'une PAIO. Ce qu'une organisation professionnelle ou une école spécialisée ne peut leur donner, ce sont les missions locales qui l'offrent : l'institution fournit un cadre de socialisation au professionnel. Elle dispose d'une Charte, d'un Conseil national, d'un congrès annuel qui vient ritualiser une communauté de vision. Ils tirent une première source de légitimité de l'appartenance à une organisation, qui elle, véhicule une identité assez forte. Nées de la volonté d'un démiurge, qui, aujourd'hui encore est présenté comme un père spirituel (Bertrand Schwartz), ces organisations sont représentatives d'une période historique des politiques publiques ; elles ont pour elles le bénéfice de l'ancienneté²⁶.

Enfin, s'il fallait chercher du côté de l'intermédiation sur le marché du travail, une ressource à faire valoir auprès de leurs clients, on serait bien en mal de trouver une quelconque source d'autorité auprès de la clientèle. Malgré les multiples exhortations des gouvernements et de certains délégués pour orienter les conseillers vers le monde de l'entreprise et l'offre de travail, le cœur de métier ne se trouve de toute évidence pas là. Jean-Louis Meyer (1998) l'a très bien montré dans son analyse comparative des missions locales et des agences locales pour l'emploi. Dans la logique de placement qui caractérise l'ANPE, Jean-Louis Meyer note « *l'omnipotence de l'offre* » (*ibid.*, p. 353) dans les objectifs fixés par l'agence qui tend à définir les conseillers comme « *les experts de l'emploi* » (p. 359). *A contrario*, l'auteur souligne que « *les conseillers des missions locales et PAIO justifient leur cohérence procédurale et leur efficacité professionnelle par une rhétorique qui s'appuie sur le paradigme de la prise en charge psychologique* » (p. 358).

Les mesures comme licence et mandat provisoires

Dès lors, les mesures représentent des ressources non négligeables dans la construction du rapport au public. Comme l'exprime justement P.-J. Andrieu, ancien délégué interministériel à l'insertion des jeunes, l'idée qui prédomine est bien celle-ci : « *hors des dispositifs, point de salut* »²⁷. Et de mettre en avant la reconnaissance (...par les pouvoirs publics) des savoir-faire des missions locales. Dans un cadre non stabilisé d'exercice de la profession, les dispositifs jouent le double rôle de *licence* et de *mandat* (Hughes, *op. cit.*)²⁸ pour les salariés des missions locales en délimitant un territoire d'exercice professionnel garanti par l'État. Le monopole de l'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes qui est attribué par l'État aux missions locales lorsqu'il lance un nouveau dispositif n'est que temporaire. Les conseillers d'insertion perdent l'autorisation d'exercer et le sens de leur définition dès lors qu'ils quittent la mission locale pour travailler dans une autre structure. La délégation de la gestion de mesures pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est la marque de confiance et la reconnaissance, précaire mais bien réelle, de la spécificité des

²⁶ Il faut tout de même souligner, et pour nuancer la thèse d'un déficit de légitimité lié à l'absence de diplôme professionnel, qu'une filière de l'insertion est en passe de se construire : en témoignent la création le 1^{er} mars 2000 du titre de « conseiller en insertion professionnelle ».

²⁷ Entretien avec Pierre-Jean Andrieu, ancien Délégué à l'Insertion des Jeunes, le 26/05/1999.

²⁸ Pour Hughes l'« autorisation d'exercer » et l'« obligation de mission » sont indispensables pour permettre le passage du statut d'*occupation* à celui de *profession* ; la comparaison des conseillers d'insertion de mission locale avec le type de professions indépendantes (médecin, avocat) qui a servi de modèle pour l'analyse du processus de professionnalisation de Hughes nous paraît justifiée dans la mesure où, bien que salariés, les membres de la profession doivent leur légitimité à la reconnaissance de leur savoir experte.

missions locales, notamment par rapport à l'ANPE. *A contrario*, tout arrêt de programme, toute remise en cause d'un dispositif sont vécus comme une remise en cause du travail effectué dans les missions locales²⁹.

Cependant, cette consécration institutionnelle touche plus l'organisation « mission locale » que les conseillers eux-mêmes. La licence et la définition de la mission ne sont pas attachées à leur personne. Pour être donc totalement réinvesties dans une logique professionnelle, encore faut-il que les mesures soient requalifiées en ressources stratégiques c'est-à-dire faire en sorte qu'elles soient véritablement gérées par les conseillers, qu'ils en aient la maîtrise. La requalification du travail de gestion des dispositifs en travail de *prescription* suppose la reconnaissance d'une flexibilité dans l'usage du dispositif et de l'autonomie de décision du conseiller. Il faut faire en sorte que cette ressource soit gérée comme une ressource rare et selon la logique du *bien fondé* engageant un acte d'inférence de la part du conseiller et non selon la logique de l'instruction administrative. Le déplacement du niveau de prescription représente un risque de déqualification pour le conseiller qui, privé de sa faculté de jugement, perd toute crédibilité auprès du jeune.

2.2.2. Requalifier la demande en besoin : l'exemple du FAJ

Un grand nombre de demandes de jeunes concernent la demande d'aide financière. Les données ne sont pas disponibles au niveau national du fait du manque d'harmonisation des saisies mais on peut avoir quelque idée du poids de ces demandes à partir des chiffres des bilans d'activité des deux missions locales enquêtées en PACA (Mission Locale U et Mission Locale R). La Mission Locale U (ML U) recueillait 3153 demandes d'aides financières en 2000 ce qui représente plus de 40% du nombre de premiers contacts dans l'année. Pour la Mission Locale R (ML R), ce sont 235 demandes d'aide financière qui ont été traitées sur l'année 1997³⁰ pour un total de jeunes en premier contact de 889, soit plus d'un quart. Comment traiter cette demande ?

Le mode de fonctionnement théorique de la commission locale d'attribution (CLA) contient en soi des sources de tensions professionnelles. En effet, bien que le FAJ soit une aide individuelle, la demande est médiatisée par un référent chargé de l'instruire, c'est-à-dire de la mettre en état d'être jugée par la commission. Il doit apporter les informations nécessaires sur la situation du jeune mais surtout sur son projet, sa teneur. En théorie, il n'est pas censé soutenir la demande ou la porter mais simplement la formaliser dans les catégories de la commission afin qu'elle ait tous les éléments d'appréciation. C'est ce versant informatif du travail d'instructeur que soulignent les responsables des commissions d'attribution (Conseil général-CG- et DDASS). D'où une rhétorique de la complétude, de l'exhaustivité lorsqu'il s'agit de définir les bons dossiers et les bons instructeurs :

« Il faut que le dossier soit rempli parce que nous, on ne connaît pas la situation donc il faut qu'on puisse juger d'après un dossier. Il y a des éléments qui nous permettent quand même d'apprécier un dossier donc ça c'est prévu dans le règlement intérieur [elle sort le guide] [...] Il y a des dossiers qui sont très précis, d'autres qui sont très peu précis mais bon, pourquoi, je ne saurais

²⁹ Ainsi, l'abandon du programme PAQUE en 1994, qui a fait chuter le budget des missions locales de 25 à 50%, a-t-il provoqué un vaste mouvement de grève parmi le personnel des missions locales et PAIO sur toute la France.

³⁰ L'information n'est pas disponible pour l'année 2000.

pas le dire. Le niveau des conseillers n'est pas le même au niveau de la précision... » [représentante DDASS, CLA U] .

« L'avis du référent, en principe, c'est ce qui est primordial. Pour la bonne raison que c'est lui qui nous informe de la situation du jeune. Parce que le jeune n'arrive pas toujours à faire une synthèse de sa situation. C'est le référent qui nous explique son parcours. C'est le référent qui motive et qui explicite la demande. C'est primordial. C'est pour ça qu'on demande parfois qu'il y ait un écrit un petit peu plus important que simplement quatre lignes. [...] Comme je leur dis, elles, elles connaissent la situation. Elles ont tous les éléments. Mais nous, on statue sur un morceau de papiers. Donc si on n'a pas un avis du référent qui soit totalement motivé et explicite, on passe plus de temps, et il y a des questions qui se posent » [représentante CG, CLA R].

« Mais après, sur un montage qui peut paraître un peu plus long, des fois, on a la sensation qu'on ne peut rien comprendre, parce qu'on a pas assez d'éléments pour comprendre. Ce qui ressort souvent à la commission, c'est que, à la lecture des dossiers, on ne comprend rien du tout. Parce qu'il manque des éléments, ou des réponses sont oubliées... Ou le rapport financier n'est pas là » [représentante DDASS CLA R].

Les commissions sont émaillées de ce type de remarques sur le caractère « brouillon », « incomplet » des dossiers. On leur reproche notamment de ne pas remplir la partie comptable de manière correcte. Des cases sont vides et les membres de la commission sont obligés d'avoir leur calculette à portée de main. Des menaces sont proférées dans les réunions des commissions contre tel ou tel conseiller qui risque un rejet pour faute de procédure.

Le référent apparaît ici comme un révélateur, quelqu'un qui rend *précis* et *explicite* ce qui est, dans la réalité de la vie et dans le discours des jeunes, embrouillé, implicite, opaque. Le référent travaille pour que la commission *ne se pose pas de question*, pour que la demande devienne transparente, limpide. Il est remarquable que la responsable du CLA utilise des adjectifs appartenant au domaine de l'information pour qualifier ce qui, du point de vue de la structure du dossier, relève plus de l'opinion, éclairée certes, mais non moins subjective. Leurs réponses s'expliquent de deux manières. Tout d'abord, elles affirment par là que le pouvoir de décision repose bien entre les mains de la commission. Les référents ne sont que des médiateurs, des intermédiaires entre les jeunes et la commission, cette dernière étant dépositaire de la loi. Leur « avis » peut éclairer mais n'influe pas. D'autre part, les responsables des commissions issues des directions de l'action sociale et du Conseil général sont souvent des personnels administratifs. En l'occurrence, les deux représentantes des financeurs ont toutes les deux une formation en secrétariat. Elles sont donc attachées à la qualité informationnelle des dossiers qui déteint sur leur vision du bon instructeur.

Or celui qui instruit la demande est aussi celui qui, en l'occurrence, accompagne l'individu dans son projet, projet qui est le cœur de métier du référent.

2.2.3. Instruire ou prescrire : l'enjeu du « dirty work »

L'antinomie instruction/prescription met en jeu la qualification morale et symbolique du métier de conseiller. Le travail d'instruction ramène l'usage des mesures à une tâche administrative. Or celle-ci est au conseiller d'insertion ce que le ramassage des poubelles est au concierge cité dans *Men and their work* (Hughes, *op. cit.*) : le « sale boulot ». Le métier de conseiller n'échappe pas à la règle du *dirty work*. Toute activité comporte sa part sombre, des

tâches dévalorisantes qui porte ombrage à l'identité symbolique d'un métier (*occupation*) et sa valorisation auprès d'autrui. La stratégie professionnelle dans sa version la plus offensive mise à jour par Hughes consiste à déléguer à un autre corps de métier les tâches considérées comme relevant du « sale boulot ».

Les conseillers d'insertion en mission locale et notamment les plus anciens d'entre eux donnent l'impression de lutter sans cesse contre l'envahissement de leur quotidien de travail par la basse besogne. Pour des individus formés à l'écoute du jeune, entièrement dévoués à la cause du dialogue avec autrui, le travail administratif qui accompagne le travail de suivi est véritablement ce « *symbole de dégradation, cette atteinte à la dignité* »³¹ (Hughes, *ibid.*, p. 49). Et comme le souligne Hughes lui-même, le sale boulot n'implique pas seulement un rapport du professionnel à la tâche elle-même mais bien souvent, elle médiate un rapport du professionnel à un tiers acteur. En l'occurrence, le tiers acteur est généralisé : c'est l'institution. L'institution ou les institutionnels, ces gens de dossiers qui « *ne sont pas sur le terrain* » sont ceux par qui le mal arrive. Ils détournent les professionnels de leur réelle mission ou mandat : l'intervention auprès du jeune. Sans eux, ils pourraient faire leur travail correctement. Ils polluent littéralement l'environnement de travail des conseillers avec leurs programmes et leur lot de « *paperasses* ». L'annonce d'une nouvelle mesure est toujours conçue d'abord comme de nouveaux formulaires, de nouvelles procédures.

Le travail d'analyse des professionnalités mené par Agnès Legay et Pierre Roche³² en 1997 pouvait déjà faire apparaître la question des tâches administratives comme enjeu de professionnalité dans l'antenne de la mission locale U. Une première conseillère, opposait « *un dialogue avec le jeune* » et l'« *interrogatoire* » (p. 47) ; c'est pourquoi elle disait ne pas « *poser des questions pour remplir le dossier* » mais « *renseigner les rubriques du dossier auxquelles l'entretien a répondu* » (p. 47). Une autre soulignait le caractère fastidieux de la mise en forme statistique de leur activité : « *à chaque période de travail statistique, les correspondants pestent contre ces grilles dans lesquelles il faut faire entrer des chiffres qui sont loin d'être le reflet des mouvements d'êtres vivants* » (p. 71).

C'est pourquoi les conseillers luttent pour ne pas être assimilés à des assistants de service social. Nous rejoignons donc les propos de Xavier Zunigo lorsqu'il dit « *l'assimilation de leur travail d'insertion à un travail d'assistance provoque les critiques notoires voire, la résistance des conseillers* » (Zunigo, *op.cit.*, p. 120). Mais pour nous, la définition symbolique du travail d'insertion comme travail essentiellement pédagogique, tourné vers l'emploi, rejoint la nécessité pour les conseillers d'élaborer des stratégies de sauvegarde de la dignité de leur fonction. En prenant comme représentation repoussoir le métier d'assistante sociale, les conseillers d'insertion ne retiennent que sa dimension la plus vile : le travail d'instruction³³.

La stratégie professionnelle décrite par Hughes consiste à jouer sur la division du travail de manière à être déchargé du sale boulot. Cette première stratégie n'est pas réaliste dans le cas des conseillers de missions locales. En effet, l'acte consistant à compléter un dossier de demande de FAJ est totalement dépendant de la phase d'entretien individuel. C'est l'entretien individuel avec le jeune qui fournit la matière de l'élaboration du dossier. Une

³¹ « *It may be a symbol of degradation, something that wounds one's dignity* ».

³² Cette étude a pour intérêt de développer une approche socio-clinique qui privilégie le travail des conseillers et des chargés d'accueil sur leur propre professionnalité. Les salariés de la mission locale étaient alors amenés à mettre en forme les éléments de leur expérience de travail.

³³ Dimension dont on peut faire l'hypothèse qu'elle n'est pas non plus très valorisée parmi les assistantes sociales elles-mêmes.

secrétaire ne peut donc pas faire ce travail. Une seconde stratégie consiste alors à transformer le sale boulot en tâche noble.

Ce travail de requalification du sale boulot en tâche noble explique que, dans le FAJ, très peu de conseillers répondent systématiquement aux demandes spontanées venant de jeunes³⁴. Ils jouent donc bien un rôle de filtre de la demande car la « bonne demande » de FAJ, celle qui est valorisée, est celle que l'on propose !

« [...] moi, je mobilise le FAJ uniquement pour les jeunes que j'accompagne depuis un certain temps et à un moment donné, ce n'est pas eux qui me le demandent, c'est moi qui le pose. Je me dis à ce moment-là : il y a réellement la volonté pour ce jeune de s'en sortir mais pour toutes sortes de raisons qui sont celles du manque complet de ressources, difficulté à se faire aider par son environnement familial ou amical, le FAJ est le seul dispositif d'aide financière qu'on doit mobiliser. Donc ça va bien de pair avec la démarche pédagogique » [Marie-Hélène, ML R].

« Il y a une demande et il y a un besoin [...]. Il y a la demande du jeune, parce que c'est quand même un dispositif qui commence à être connu. Et puis, il y a la proposition. On ne peut pas, dans notre boulot, par rapport aux jeunes qui viennent nous voir, systématiquement leur exposer l'ensemble de leurs droits, l'ensemble de ces dispositifs. Ce n'est pas possible : c'est trop rébarbatif. [...] Il y a la bonne demande et il y a la bonne proposition » [Danielle, ML R].

« Après, c'est tout le problème du systématisme. Par exemple, un jeune rentre en formation, et le CNASEA a plus d'un mois et demi d'attente. Donc il y a un peu un systématisme qui s'installe : le jeune qui a profité et qui connaît bien le système, il vient, et il dit « je rentre en formation, est-ce que vous pouvez me faire un FAJ ? ». [...] Alors, j'en ai quelques-uns qui arrivent au bout de trois mois, en disant « lui, il y avait eu des sous avant, et moi je n'ai pas eu » [Céline, ML U].

Seule une conseillère interrogée ne semble pas faire de tri initial :

« Mais à un moment donné, dans ma zone, c'est difficile d'expliquer à un jeune... Je préviens : « je veux bien te faire un FAJ... » Parce qu'ils en ont entendu parler par un autre. Alors si moi je commence par leur dire non, alors que je dis oui au copain ou à la copine qui lui en a parlé, ça va l'indisposer. Parce qu'il va dire : « j'ai une tête qui ne lui revient pas... » Alors je fais quand même le FAJ en disant « je ne suis pas du tout sûr qu'il puisse être accepté pour telle ou telle raison », mais je fais quand même. Mais quand le refus arrive, je suis un peu soulagée, parce que ça confirme un peu ce que je pensais. Mais au moins je n'ai pas l'air de dire « c'est à ta tête » « pourquoi elle lui a fait le FAJ, et moi elle ne me le fait pas ? » » [Béatrice, ML R].

Béatrice préfère reporter sur la commission anonyme la responsabilité de rejeter une demande qu'elle pressent comme illégitime. La justification auprès des jeunes du refus d'instruire lui paraît trop coûteuse. En effet, il lui semble improbable qu'un jeune comprenne

³⁴ Sur notre échantillon, deux conseillers répondent de manière systématique et trois autres ne sont pas concernés par la question du fait de leur faible ancienneté dans le métier.

le sens d'une aide qui ne soit pas statutaire. Et qui donc « *a l'air* » de s'appliquer de manière totalement arbitraire (« *c'est à ta tête* »). Mais Béatrice, conseillère dans une antenne décentralisée et peu fréquentée de la mission locale R peut sans doute se permettre une certaine prodigalité dans le montage des dossiers, que les autres conseillers relativement soumis à la pression du nombre ne peuvent s'offrir. C'est vrai pour certaines antennes de la ML R mais s'applique surtout dans la zone urbaine où le bouche à oreille peut entraîner une avalanche de demandes auprès d'un conseiller plus généreux :

« [je ne monte pas systématiquement les dossiers FAJ] Parce qu'après il va le dire dans le quartier. « Lui, il monte facilement les dossiers » » [Cyril, ML U].

La professionnalité des conseillers s'affirme aussi par rapport aux risques de dérive marchande du système d'insertion qui va à l'encontre des intérêts du public.

2.2.4. L'intérêt des jeunes contre l'intérêt marchand

La requalification du travail d'instruction en pouvoir de prescription est donc une étape importante de la professionnalisation. Les mesures sont une ressource pour la professionnalisation pour autant que le rôle des conseillers dans l'application de ces mesures soient requalifiées en termes professionnels : autonomie d'usage, mise en œuvre des compétences de diagnostic sur son public, monopole de l'inférence. C'est pourquoi on peut retrouver, sous la forme d'une image repoussoir du travail en mission locale, l'évocation d'un temps où le salarié en mission locale faisait de « *l'abattage* », l'époque où l'« *on faisait rentrer les jeunes en stage* », sans les orienter. C'est une époque où le conseiller n'avait aucun contrôle sur le système de formation, où le stage primait sur l'individu. Le travail quantitatif s'oppose au travail qualitatif.

« En fait quand les TUC se sont mis en place à M., il y en a eu des milliers de jeunes, pour ne pas dire des gamins parce qu'ils pouvaient avoir 16 ans... Donc il y a des cohortes de gamins qui ont quitté l'école pour rentrer dans le dispositif... et que si on disait « non », on se faisait lyncher... Où ils étaient reçus par la mission TUC, on leur disait « va à la mission locale faire tamponner ». Il fallait qu'on tamponne un imprimé; nous, quand même, à l'époque, on voyait le désastre de gamins. Évidemment ils étaient payés à l'époque je ne sais plus, 1250 FF, imagine en 87/88 ce que ça représentait pour un gamin de 16 ans ou pour sa famille » [Caroline, ML U].

Cette tension dans le rôle qui est donné aux missions locales et donc à leurs conseillers doit être mise en relation avec leur inscription dans un réseau local de partenaires. Le proche est toujours source de pressions corruptrices. Caroline compare ainsi deux pratiques dans deux antennes, auparavant autonomes, de la mission locale U :

« J'ai eu une réunion avec le GRETA il y a deux mois, avec le conseiller de la formation continue qui est un mec qui est sur le terrain. [...]. Il se plaignait du fait qu'à plusieurs reprises, depuis que c'est moi qui étais là [comme coordinatrice d'antenne], ça marchait moins bien qu'avant. Mais en fait « moins bien », j'ai compris ce que ça voulait dire : c'est qu'avant il y avait une vision très bureaucrate du travail à [l'antenne A], c'est-à-dire que tout jeune qui rentrait, qui passait la porte, grosso modo, ou on l'envoyait au bilan, ou on l'envoyait à l'APO [Atelier Permanent d'Orientation]. C'est-à-dire qu'il n'y avait pas de retravail et même n'importe quel chargé d'accueil envoyait un jeune à l'APO de manière purement taylorienne, quoi. Tu viens me voir, je

t'envoie en APO, tu reviens me voir je t'envoie en préqualif' et évidemment, moi je suis complètement opposée... Alors le jeune, il vient : il n'a qu'à aller à l'APO directement. On a qu'à ouvrir un guichet à la mission locale. Si le trajet est tracé à l'avance ...

Q : Mais il ne peut pas y aller directement, du moins administrativement...

Non, administrativement... Administrativement, c'est une conséquence d'autre chose, c'est-à-dire qu'il y ait un contact utile à savoir « qu'est-ce que tu veux ? », « qu'est-ce que tu veux faire ? », etc. Donc moi mon but c'est que le conseiller se réapproprie sa fonction c'est-à-dire « tu viens me demander », il y a quand même un premier travail ; c'est pas tous les jeunes qui relèvent de l'APO et donc lors de cette réunion, [le coordonnateur GRETA] me dit « ah mais alors la mission locale et son travail de référent social », je lui dis « pardon ? », « oui - il me dit- la mission locale ici a toujours été considérée comme le référent social des jeunes » c'est-à-dire l'endroit où on obtient les moyens matériels pour pouvoir aller en APO, pour pouvoir aller en formation etc., autrement dit le FAJ. Et sur [l'antenne A] encore aujourd'hui, un jeune sur trois qui passe la porte vient pour demander un FAJ.

Q : Et ce n'était pas le cas sur [l'antenne B] ?

*Pas du tout. Pas du tout ! Il n'y a jamais eu de jeunes à [l'antenne B] qui venaient avec tous les papiers à la main en disant "je viens pour le FAJ". Les jeunes déjà sur [l'antenne B], ils viennent en disant « je viens pour une aide financière ». Ce qui est déjà autre chose. Mais ça a à voir avec la mission locale elle-même c'est-à-dire le deal paix sociale interne, externe etc. »³⁵
[Caroline, ML U]*

Dans le même temps, et ce dans une pure rhétorique professionnelle, le passage de la gestion bureaucratique et administrative, « *taylorienne* », des mesures à une gestion individualisée est présentée par les conseillers comme la victoire des intérêts du client contre les intérêts marchands représentés par les organismes de formation.

Les pratiques clientélistes des organismes de formation font partie des lieux communs du discours des travailleurs en mission locale³⁶. On leur reproche une nette tendance à la pratique de l'auto-prescription, quelquefois en dépit du bon sens. Dans ce domaine, le conseiller revendique son rôle de régulateur impartial du système de formation : l'autonomie et le monopole de la prescription de l'action de formation est un gage de protection de la clientèle. Cette autonomie dans la prescription de la formation est une conquête du CFI qui n'a guère connue de démenti sinon avec la courte expérience du programme PAQUE. La

³⁵ La dévalorisation du travail, vue ici du côté de l'institution productrice de l'offre, est aussi le produit des demandes des jeunes comme le montrait l'article de Stéphane Beaud (1996). Les conseillers doivent sans cesse se battre symboliquement contre une vision assez commune dans l'esprit des jeunes de la mission locale comme « offreur de mesures » : stages, emplois aidés, FAJ, et maintenant BAE, pour « *imposer celle d'un organisme de conseil en formation et d'aide à la recherche d'emploi* » (p. 73). L'ambiguïté fondamentale du rôle des conseillers demeure, dans cette mesure, inchangée. Le rapport entre les jeunes et les conseillers repose toujours sur ce malentendu inscrit dans l'économie générale du dispositif d'insertion : « *Parce qu'il ne faut pas rêver, les jeunes ils veulent un GRETA. Ils ne veulent pas être maçon, ils veulent un GRETA. [...] Ils ne vous disent pas « je veux une formation qualifiante », c'est « je veux un GRETA »* » [Denise, ML R].

³⁶ Lieux communs au sens de savoirs fondés ou non qui constituent une « culture commune ».

coordonnatrice emploi-formation du département du Rhône que nous avons interviewé a accédé à son poste à l'occasion de la création du CFI en 1989. Elle insiste sur la rupture instaurée par ce dispositif :

« Le CFI a apporté quelque chose de plus : il insistait beaucoup sur la séparation des fonctions c'est-à-dire que le pilote « pilote » le parcours point à la ligne ; et il y a ceux qui fournissent les étapes mais il faut qu'ils fassent leur boulot comme il faut, qu'ils acceptent d'entendre qu'il y a un amont et un aval ; et que pendant l'étape elle soit bien en rapport avec l'amont, qu'elle apporte bien quelque chose et qu'ils livrent bien les informations pour l'étape aval, si ce n'est pas l'emploi. Ça, moi j'y croyais beaucoup... pas au cloisonnement parce qu'il faut qu'il y ait un partenariat... mais que chacun fasse ce qu'il avait à faire et PAQUE a redéplacé le problème puisque le pilotage du parcours qui était de 24 mois était confié à un organisme de formation et moi...je suis restée sur l'idée que le référent pilote le parcours, et que c'est pas un fournisseur d'étapes qui pilote le parcours... » [Coordinatrice Emploi-Formation, DDTEFP Rhône].

Cette structure bicéphale composée d'un prescripteur et d'un fournisseur d'étapes a été globalement respectée par les Conseils régionaux qui gèrent aujourd'hui l'offre de formation professionnelle continue ainsi que le système d'accueil, d'information et d'orientation sur leur territoire. Lorsque les Régions ont créé des outils de formation ou d'insertion pour les jeunes comme en Rhône-Alpes, elles en ont le plus souvent confié la responsabilité de la prescription aux missions locales et PAIO. Là, les SEP-contrat de ville³⁷, cofinancés par le Conseil régional et la Communauté européenne, sont mis entre les mains des structures d'accueil (missions locales, PAIO, ANPE) qui orientent les jeunes vers la structure gestionnaire de ces stages et qui choisit l'action de formation qui vient en complément de l'expérience en entreprise.

Certaines Régions, comme la Région PACA, ont profité du transfert de compétence en matière de stages de formation qualifiante pour déléguer aux missions locales la décision de « dérogation » dans le parcours des jeunes. Alors que l'État (la direction départementale du travail) souhaitait garder le contrôle des dérogations à la règle du CFI qui veut que les pouvoirs publics ne financent qu'un seul parcours qualifiant, le Conseil régional PACA, moins bien doté en techniciens, a décidé de donner les pleins pouvoirs aux missions locales dans la gestion des parcours de formation post-scolaires³⁸. Enfin TRACE a renforcé leur position dans les systèmes d'insertion locaux en leur confiant le pilotage du parcours vers l'emploi.

La prescription peut toutefois être vécue au sein d'un rapport de force entre la mission locale et les organismes de formation, surtout lorsque ceux-ci, peu nombreux sur une zone, sont en position oligopolistique, comme le montre l'exemple suivant pris dans la zone rurale (ML R). Denise, conseillère, rencontre une jeune fille qui « avait un BEP secrétariat éducation nationale et un an à la maison ». Puis un « BEP vente passé dans un organisme de formation privé » qui s'est terminé par un retour au foyer. Cette jeune fille vient à la mission locale avec une troisième demande de formation en cuisine : « Elle arrive, « je veux faire

³⁷ Les stages d'expérience professionnelle - Contrat de ville durent de 3 à 6 mois avec une partie en formation, une partie en entreprises. Ils s'adressent aux jeunes rhône-alpins de 16 à 25 ans, primo-demandeur d'emploi, anciens bénéficiaires de CES, CEC ou de CEV, résidant dans un quartier inscrit dans le cadre des contrats de ville et inscrit dans un dispositif d'insertion.

³⁸ Entretien avec Mme Caso, chargée territoriale du Conseil régional PACA, le 10/07/2002.

cuisine » ». La conseillère qui connaît son parcours refuse de céder à cette demande jugeant qu'elle n'est pas cohérente :

« je lui dis : « j'entends ton désir de faire cuisine, mais est-ce que tu veux faire un diplôme de cuisine comme tu continues à valider des diplômes que l'État te paye ? Mais en même temps tu ne vas pas travailler dans le domaine. Tu peux trouver éventuellement quelque chose en secrétariat. En vente aussi. Tu peux peut-être trouver un CES pour t'ouvrir des droits ASSEDIC » [Denise, ML R].

En effet en travaillant dans son domaine, la jeune fille pourrait accumuler des droits à la formation et ainsi bénéficier d'une place «adulte »³⁹ en formation. Elle refuse pourtant sa proposition car «elle veut du CNASEA »⁴⁰. La conseillère poussée à bout par le harcèlement de la jeune fille cède aux pressions et fait une lettre de «demande de dérogation » auprès du Conseil régional qui lui permettrait d'être rémunérée lors de sa seconde formation qualifiante dans le cadre du CFI :

« elle m'a piégée. Et je fais une lettre, et j'écris tout ce qu'elle a fait, objectivement. Mais je savais très bien ce que je faisais en écrivant. En disant que cette jeune était harcelante sur son projet de cuisine. Parce que c'était vraiment le terme : c'était du téléphone... C'était du harcèlement. Donc je ne peux pas dire qu'elle n'était pas motivée. Cependant j'avais terminé en disant : est-ce qu'on doit mettre systématiquement de l'argent public sur des places qualifiantes pour une jeune qui après, va faire un an à la maison ? » [Denise, ML R].

Cette jeune fille jouant habilement du système d'insertion est allée frapper directement à la porte des organismes de formation continue et notamment à la porte du plus important d'entre eux, le GRETA, qui dépend du ministère de l'Éducation nationale :

« Ça les [les techniciens de la Région] embêtait tellement qu'ils ont mis cinq mois pour me répondre. Mais le GRETA, lui, il a promis une place CNASEA à cette jeune. Mais une place adulte CNASEA. Ils ont droit à une place rémunérée sur dix places adultes. Il avait promis, chose qu'il ne fallait pas faire avec cette jeune. Quand on ne peut pas tenir sa promesse. Elle n'avait toujours pas de rémunération, elle a fait un bordel pas possible. Moi j'avais dit, «elle ne rentrera pas en entreprise tant que cette affaire ne sera pas réglée. À la limite elle pouvait faire du centre, en n'étant pas rémunérée, et ça c'était de la responsabilité de l'organisme. Mais de l'entreprise, elle ne peut pas. Elle n'a pas le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Je n'ai pas fait le document, donc vous ne pouvez pas ». Elle a fait de l'entreprise, etc. Moi j'ai appelé la Région, et j'ai dit au GRETA de faire une lettre à la région. À un moment donné, ce n'était plus de ma responsabilité. Donc elle a fini par avoir sa dérogation. La région ne pouvait pas contredire le GRETA » [Denise, ML R].

Dans cette épreuve de force, la conseillère d'insertion et la mission locale derrière elle apparaissent de peu de poids. Le GRETA du fait de sa puissance financière, de sa légitimité institutionnelle qu'il tire de son ministère de tutelle, peut exercer une pression sans commune

³⁹ « Adulte » c'est-à-dire qui ne relève du CFI jeune.

⁴⁰ Le CNASEA est l'organisme par lequel transite les rémunérations des stagiaires de formation professionnelle non dédommagés par l'assurance-chômage, ni par l'État.

mesure sur le Conseil régional. Denise souligne toutefois le renversement de la structure de pouvoir que la délégation du pouvoir de dérogation a permis :

Ça serait aujourd'hui, que je n'ai pas la Région à interpeller, ça serait non ! Je lui dirais : « tu travailles un an. Tu rentres sur une place adulte et tu touches les ASSEDIC ». [...] Là, j'étais piégé. Mais ça m'a vraiment torturé l'esprit » [Denise, ML R].

La possibilité de dire «non» à un jeune en sachant que cette décision ne sera pas remise en cause par une autre instance est une source de pouvoir pour le conseiller face au jeune.

Pour éviter ces conflits de légitimité, les réponses des Conseils régionaux sont inégales. La Région Rhône-Alpes a mis en place dès 1999 en partenariat avec la DDTE (État) des instances de régulation des entrées en formation. L'animateur territorial du Conseil régional est appelé alors à trancher entre les différents intérêts et entre les différentes candidatures à une formation lorsque celles-ci sont surnuméraires. La Région se pose donc en arbitre, en essayant de trouver un compromis entre les différentes visions de la formation et des priorités. Il s'agit de limiter la «*volonté de contrôle des organismes de formation*» de la part des missions locales (Chargé de mission du Conseil régional, direction de la formation continue Rhône-Alpes). *A contrario*, la Région cherche aussi à mettre un terme à des pratiques clientélistes de missions locales qui ont tissé des liens trop étroits avec certains organismes de leur territoire : «*il y a des prescriptions qui sont faites à l'organisme alors qu'il n'y a pas de raison [...] ; il y a des dérives qui ne sont pas très constructives*» [Animatrice territoriale C.R. Rhône-Alpes]. Dans ces instances, les organismes de formation viennent présenter leurs listes de candidats potentiels en présence des prescripteurs (missions locales et ANPE). La mission locale peut faire appel des sélections opérées par les organismes de formation et la Région tranche : «*chacune des parties est très favorable à ça parce que ça ne les renvoie pas l'un contre l'autre*». En PACA aucune procédure nouvelle n'a été introduite. Les litiges se règlent donc au cas par cas, entre les missions locales et chaque organisme de formation.

Conclusion

Les professionnalités à l'œuvre et le sens de l'action qu'elles développent, relèvent, dans le cas du Québec, de l'emprise croissante d'un cadre administratif «légalobureaucratique», au prix d'investissements de forme considérables qui dispensent les professionnels de faire preuve de forte capacité d'interprétation. Dans le cas de la France, dans un cadre d'action qui place les jeunes «sous tutelle», l'action d'insertion tente de développer un ajustement des moyens aux situations des personnes. Cette forme de justice et d'action fait porter sur les professionnels une charge politique beaucoup plus importante, absorbée en partie par une mise en réseau et un débat collégial afin de construire le «bon» jugement. Le modèle français aménage une autonomie, en partie accordée, en partie conquise dans la distribution des mesures au niveau local. Les modalités de cette décentralisation de la compétence normative demeurent cependant fortement indéterminées. Quels sont donc les usages des mesures et la manière de les distribuer ? Le poids du local individualisant dans la distribution des mesures implique pour le chercheur de se pencher sur les régularités dans la pratique distributive au-delà de l'activité de régulation tant centrale que locale. Dès lors nous nous orientons vers une étude des ordres de justice locaux.

CHAPITRE 12. LE PLURALISME ETHIQUE DANS LA JUSTICE LOCALISEE EN FRANCE

Nous distinguons trois principes généraux qui semblent traverser l'ensemble des dispositifs de justice distributive que nous avons observés : le principe du *besoin*, le principe du *mérite* et le principe d'*efficacité*. Malgré la diversité des biens distribués (mesures en nature ou en service d'un côté, aide financière de l'autre), celle des dispositifs de justice (décision collégiale sur dossier ou individuelle en face-à-face), malgré l'hétérogénéité des acteurs participant aux décisions (personnels administratifs, travailleurs sociaux, ou conseillers en insertion), on retrouve une constance remarquable dans les principes de justification évoqués pour l'allocation des mesures. Ils constituent donc un répertoire commun à l'ensemble des acteurs du champ, répertoire dans lequel les professionnels et les techniciens du système d'assistance-jeunesse vont tour à tour puiser. Plusieurs principes sont mobilisés simultanément, et c'est généralement l'accumulation d'indices positifs (ou négatifs) qui permet d'emporter les décisions. Si les professionnels semblent jongler avec ces trois principes de justice sans qu'il soit possible *a priori* de conclure sur un quelconque déterminisme d'ordre biographique, le principe d'efficacité locale semble tenir une place à part. Marqué par une forte incertitude, le principe d'efficacité est très valorisé dans le milieu de l'insertion tout en s'avérant délicat à manier par les magistratures sociales. En effet, plus que tout autre, il est porteur de conflits d'interprétation et de disputes au sens boltanskien du terme (Boltanski, Thévenot, 1991). Les déterminants organisationnels de la mobilisation du principe d'efficacité semblent de plus de poids que les déterminants biographiques et professionnels. Deux facteurs ressortent de nos observations : le nombre absolu de demandes à traiter et la composition de la commission gestionnaire de la ressource.

1. Les principes de justice localisée

L'allocation d'un bien, aide financière ou mesure active, suppose trois opérations, l'une normative et les deux autres cognitives. La première opération vise à faire un choix parmi des *principes de justice* distributive. La seconde concerne le choix des *critères* d'appréciation du rang des personnes par rapport au principe que l'on a choisi. La troisième enfin produit une *évaluation des personnes* dans les critères définis. Ainsi, lorsqu'on applique le principe de discrimination positive (ou d'égalité équitable des chances), encore faut-il déterminer par rapport à quelle grandeur il convient d'appliquer ce principe : l'origine sociale, le niveau de formation, l'origine ethnique, etc. ? Le choix des critères est important pour déterminer qui va bénéficier du bien au terme du processus de distribution. Il faut classer concrètement les personnes selon ces différents critères pour pouvoir apprécier leur juste droit dans la distribution.

Ces trois opérations ne sont pas également traitées dans la littérature sur la justice. Jon Elster (1992a) offre essentiellement une grille d'analyse des principes de justice distributive organisée dans leur rapport au temps (besoin, mérite, efficacité). L. Boltanski et L. Thévenot (1991), pour leur part, partent du principe que les individus sont rétribués au mérite, en fonction des sacrifices qu'ils ont consentis dans tel ou tel monde. Ce sont donc moins les principes d'allocation que les manières de juger les grandeurs des personnes qui les

intéressent. Nous avons donc abordé les dispositifs de justice localisée en articulant ces deux grilles.

1.1. Les principes de justice distributive : besoin, mérite, efficacité

Les entretiens avec les conseillers ont porté sur les dispositifs qui nous semblaient relever d'un processus de justice distributive au sens d'Elster, c'est-à-dire d'allocation de biens rares et indivisibles. Certaines mesures ne peuvent pas être qualifiées au sens strict du terme de « bien rare » dans la mesure où, par exemple pour le FAJ, les commissions ne dépensent pas tout leur budget annuel, ou bien parce que, comme dans le cas de TRACE, il n'y a pas véritablement de demande pour ce bien. Cependant il nous paraissait pertinent de les considérer comme tels, dans la mesure où nous avons pu démontrer dans le chapitre précédent que pour ces dispositifs, les acteurs raisonnent face à chaque demande ou à chaque cas particulier comme s'ils avaient à gérer un bien rare. Le fait même qu'ils refusent ou se refusent l'accès à un dispositif pour un jeune, les place dans une situation de justice distributive.

Jon Elster distingue deux types de principes de justice localisée, selon qu'ils font référence aux caractéristiques des personnes ou non. Dans la première catégorie, sont regroupés le principe d'égalité et les principes liés au temps (principe du « premier arrivé, premier servi », principe de la liste d'attente, principe d'ancienneté). Dans la seconde catégorie, les principes liés au statut (traits biophysique, caractéristiques légales et plus généralement sociales comme l'âge, le sexe ou la race qui font l'objet de statistiques publiques¹), et les principes liés à d'autres propriétés individuelles (« *other individual properties* », Elster, 1992a, p. 68). La seconde catégorie de principes peut être subdivisée à la fois selon le degré d'objectivité de la mesure des propriétés et selon l'influence que peuvent avoir les actions des individus sur ces propriétés ou attributs [voir Tableau 1]. Par exemple, le principe de la distribution sur critère de sexe est à la fois faiblement discrétionnaire et touche à une caractéristique de la personne difficilement modifiable par une action de l'individu (même si ce n'est pas impossible). On obtient ainsi pour cette seconde catégorie de principes un tableau à double entrée :

Tableau 1. Les principes de justice liés aux caractéristiques des personnes

	Évaluation discrétionnaire	Évaluation non discrétionnaire
Peut être influencé par l'action de la personne	Besoin, mérite, utilité sociale, niveau de compétences	Poids, maladies liées au style de vie, citoyenneté, statut marital, religion, niveau d'alphabétisation, niveau de richesse
Ne peut être influencé par l'action de la personne	Souffrance, talents innés, intensité des préférences	Âge, sexe, race, maladies génétique

Traduit de Elster (1992a, p. 69)

La particularité des principes « liés au statut » tient au fait qu'ils sont facilement observables et à distance, alors que les autres principes nécessitent un processus d'interprétation non standardisé. Le classement des caractéristiques dans l'une ou l'autre des cases peut faire débat et nous pensons que le caractère discrétionnaire dépend aussi du niveau d'investissement de forme dont fait l'objet la propriété : il n'y a pas de propriété qui soit en soi discrétionnaire ou non discrétionnaire. Néanmoins, cette typologie peut servir de base à une réflexion sur la nature du dispositif de justice à la française.

¹ Dans un langage conventionnaliste, on dirait que ce sont des « formes d'État ».

Dans cette typologie, trois principes retiennent plus particulièrement notre attention (Elster, 1992, pp. 84-100). Le principe de *besoin* se fonde sur l'évaluation du niveau de bien-être de la personne au moment de la distribution. Dans ce cas de figure, le bien est alloué en fonction d'un écart à une norme du niveau de satisfaction ou de bien-être. C'est un principe ancré dans le présent, c'est-à-dire que le jugement porte sur les caractéristiques de la personne au moment de l'allocation. Le second principe est celui du *mérite*. Il se fonde sur l'évaluation des contributions de l'individu à un objectif socialement valorisé. Par ses actes passés, l'individu a gagné un droit dans la distribution. C'est donc un principe tourné vers le passé (*backward-looking*) ou « antécédentiste » (*antecedentist*). À l'intérieur de ce principe contributif, Elster distingue les principes de mérite pur (*pure desert systems*) dans lesquels l'individu ne sait pas à l'avance quelle récompense il retirera de ses actes et les systèmes incitatifs purs dans lesquels l'institution cherche à encourager un certain type de comportement en affichant le système de rétribution. Enfin, le principe de l'efficacité qui est tourné vers le futur (*forward looking*) implique que la ressource rare est allouée en priorité à la personne qui en fera le meilleur usage soit pour elle-même (efficacité locale), soit pour les autres et notamment pour la société (efficacité globale). Le principe d'efficacité locale s'intéresse à la plus-value de la mesure pour la personne, c'est-à-dire à l'augmentation de bien-être (*increment of welfare*) provoquée par l'allocation. L'efficacité globale concerne ce que la personne pourra apporter à la société une fois qu'elle aura bénéficié du bien rare.

Les deux premiers principes peuvent être marqués par l'incomplétude car la définition et l'évaluation des besoins ou du mérite est très subjective et variable selon les contextes et les personnes. Qu'est-ce que le besoin ? Comment évaluer le mérite d'une personne, ce qu'il a apporté à la société ? La réponse à ces questions n'est pas unique. Mais du moins ces deux principes portent-ils sur des événements, des situations ou des actes qui existent ou ont existé et qui sont observables dans l'absolu, pour peu qu'un accord soit trouvé sur ce qu'il faut observer. Le principe d'efficacité tient une place à part : non seulement il est incomplet du fait du flou de la définition de l'efficacité, mais de plus il est frappé d'une très forte incertitude. En effet, le jugement porte sur des événements qui n'ont pas encore eu lieu au moment de l'allocation de la ressource rare, à savoir les conséquences de la distribution du bien. Les principes qui intègrent de quelque manière que ce soit l'évaluation de la situation du bénéficiaire après la perception de l'aide pour décider de l'allocation introduisent de l'incertitude que celle si soit probabilisable ou pas. Les acteurs qui appliquent ce principe ont donc à gérer une double indétermination propre aux principes conséquentialistes.

On peut faire rapidement un tableau des principes que ces dispositifs mobilisent dans les textes et en pratique [voir Tableau 2]

Tableau 2. Les principes de justice mobilisables dans les mesures actives pour les jeunes à problèmes

	Besoin	Mérite	Efficacité	Niveau de jugement discrétionnaire
TRACE	oui	non	oui	élevé
FAJ	oui	oui	oui	élevé
CES	oui	non	oui	élevé
Dérogation	oui	non	oui	élevé
Crédit mobilité	oui	oui	oui	élevé
BAE	oui	oui	oui	peu élevé

Le principe du mérite est traditionnellement mobilisé dans les aides financières ; c'est pourquoi le FAJ et la BAE sont concernés par ce principe. On peut d'ores et déjà remarquer que le répertoire d'actions pour les différents dispositifs est très varié : quatre dispositifs sur six utilisent plus de deux principes. Par ailleurs, ils sont tous marqués par le caractère fortement discrétionnaire des modes de jugement et d'allocation. Nous montrerons de quelle manière la BAE, caractérisée par le niveau faible de jugement discrétionnaire est détournée par les acteurs et notamment par les conseillers qui s'approprient les règles de distribution de manière à les rendre conformes à leur propre logique d'action.

1.2. Justice localisée et économie de la grandeur : quelles articulations ?

Pour analyser les pratiques locales de justice distributive, nous nous sommes donc principalement appuyés sur la typologie particulièrement opératoire de Jon Elster. À la différence de Boltanski et Thévenot (Boltanski et Thévenot, *op. cit.* ; Boltanski, 1999), ce dernier se penche véritablement sur le processus d'allocation. Boltanski et Thévenot, pour leur part supposent résolue la question de l'allocation qui les intéressent moins d'ailleurs que la question de la qualification et de l'évaluation. Ils prennent pour acquis le principe suivant : être grand dans un monde procure un certain nombre d'avantages. C'est moins le problème de la distribution des biens que celui de la distribution des grandeurs qui les préoccupent. Les sept cités offrent des « ordres de grandeur » différents :

- dans la cité *inspirée*, la grandeur est conçue sous la forme d'une relation immédiate à un principe extérieur, source de toute grandeur : « *définie par l'accès à un état de grâce qui ne dépend pas, à ce titre, de la reconnaissance des autres, cette grandeur se révèle dans le corps propre préparé par l'ascèse, dont les manifestations inspirées [...] constituent la forme privilégiée d'expression* » (Boltanski, 1999, p. 84) ;
- dans la cité *domestique*, la grandeur des gens dépend de leur position hiérarchique dans une chaîne de dépendances personnelles. Elle s'inscrit dans la soumission à la puissance paternelle. Le grand dans la cité domestique prend la figure du père, incarnant la tradition. Les dispositifs de nature domestique imposent une présentation en personne et en présence des autres. Ils sont donc faiblement appareillés en instruments d'action.
- dans la cité du *renom*, la grandeur de la personne ne dépend que de l'opinion des autres. Elle dépend du nombre de personnes qui lui portent crédit de sa valeur. Le poids de l'opinion force en retour l'estime des gens. Le grand est représenté par la vedette ou l'homme célèbre. Nous sommes donc dans une cité totalement auto-référentielle dans laquelle la grandeur des personnes ne repose sur aucune qualité intrinsèque ;
- dans la cité *civique*, on n'accède pas à la grandeur personnellement. Ce sont les personnes collectives, à savoir des personnes en réunion, qui accèdent à la grandeur. Les grands êtres sont donc les masses et les collectifs qui permettent de dépasser les intérêts individuels des personnes qui les composent. Mais « *un être peut se voir qualifier de grand s'il est reconnu comme représentatif, terme qui, dans le monde civique, désigne la façon de comprendre les autres et le rapport de grandeur entre les êtres* » (Boltanski, Thévenot, *op. cit.*, p. 232).

- dans la cité *marchande*, la grandeur est déterminée par la richesse, la valeur marchande ou le pouvoir de consommation qu'une personne peut afficher. La richesse permet en effet de posséder ce que les autres désirent au sein d'un espace concurrentiel. Dans le monde des objets, est grand ce qui est désirable, vendable ;
- dans la cité *industrielle*, la grandeur est fondée sur l'efficacité productive qui détermine une échelle de capacités professionnelles. Les gens grands sont professionnels, opérationnels, fiables. La cité industrielle, associée à la production de biens matériels, est la seule cité orientée à partir de l'avenir, par l'organisation de l'investissement ;
- dans la cité par *projets*, la grandeur des personnes renvoie à leur capacité à être connectés à des réseaux (Boltanski, Chiapello, 1999). La succession des projets transitoires à pour effet de multiplier les connexions.

Par conséquent, une fois l'accord sur le principe supérieur commun (la cité) réalisé, une fois que l'ordre de grandeur est stabilisé, c'est le principe du mérite qui s'applique, comme récompense des sacrifices consentis. Les disputes, « *caractérisées par une inquiétude sur l'évaluation des personnes* » (Boltanski, Thévenot, *ibid.*, p. 26) concernent la légitimité des épreuves de jugement qui permettent d'assigner un rang dans un monde donné, mais nullement les principes qui, une fois cette hiérarchie établie, fondent la distribution. Si l'épreuve n'est pas juste, « *il s'ensuit que la distribution des grandeurs entre les personnes ne correspond pas à l'importance du sacrifice qu'elles ont consenti* » (*ibid.*, p. 272). En effet, aux différents états de « grand » correspondent des « formules d'investissement ». Pour être grand dans la cité de l'inspiration, il faut avoir renoncé aux habitudes, aux normes, aux principes et se libérer d'une identité stabilisée. Dans le monde domestique, les plus grands ont des devoirs à l'égard de leur entourage et pour ce faire, doivent se défaire de toute tentation égoïste. Dans le monde de l'opinion, les individus font le sacrifice de leurs secrets. C'est le prix à payer pour accéder à l'état de grand. Dans le monde civique, on accède à la grandeur en sacrifiant ses intérêts particuliers et immédiats, en faisant passer l'intérêt du collectif avant le sien propre. Paradoxalement, la cité marchande requiert des individus du recul, de la distance émotionnelle et de l'attention aux sentiments des autres. La cité industrielle fait reposer la grandeur, l'efficacité, sur l'investissement au sens industriel du terme. La consommation présente est sacrifiée au profit de la rentabilité à plus long terme. Enfin, les êtres grands dans la cité par projet ont fait le sacrifice de leur enracinement, de leur stabilité pour être plus mobiles.

De ce fait, on peut dire que les auteurs sont dans une problématique de rétribution plus que de distribution². La justice conventionnaliste ne suppose en fait guère de biens à allouer, à moins de considérer que le jugement est un bien public. Car les êtres des économies de la grandeur se rebiffent toujours contre des jugements sur leur personne et tout se passe comme si une fois ce jugement opéré, l'allocation allait de soi. François Eymard-Duvernay évoque ainsi les limites du modèle des *Économies de la grandeur* qui a tendance à se focaliser sur la confrontation des différents systèmes de valeur (marchande, industrielle, domestique, *etc.*) permettant la mise en équivalence des individus sans explorer le niveau politique des principes de justice (Eymard-Duvernay, 2001, pp. 2-3)

² Il n'est pas anodin que Boltanski et Thévenot aient engagé leur réflexion sur les problèmes de justice au travail dans lesquels la question du mérite est prépondérante.

Pourtant, de manière implicite, on peut lire deux principes de justice qui, dans les Économies de la grandeur, se répondent : le principe du mérite dans lequel les avantages liés à l'état de grand sont contrebalancés par des charges et le principe d'égalisation des chances par les politiques publiques, soit par la possibilité offerte de renouveler les épreuves de jugement, soit par compensation des *transports de misère* d'un monde à l'autre (lorsque la petitesse dans un monde handicape la personne dans l'épreuve de jugement d'un autre monde). Aussi n'est-il pas étonnant que F. Eymard-Duvernay procède au rapprochement de la justice conventionnaliste et de la justice rawlsienne (*ibid.*). En effet, sur les questions de principes de justice, l'une et l'autre sont tout aussi normatives. Ces principes de justice sont toujours antécédentistes. La justice conventionnaliste, comme celle de John Rawls, se construit justement contre toute forme de conséquentialisme utilitariste.

À l'opposé, Elster se préoccupe peu du problème de la qualification des personnes, du jugement, qui, dans son livre, prennent la forme de « critères » de justice. Il apparaît parfois que c'est le bien alloué qui, par nature, détermine la hiérarchie (un bien thérapeutique prend en compte l'état de santé de l'individu pour le classer sur une échelle de nécessité). À d'autres moments, ces critères peuvent être multiples mais ils sont ordonnés dans le temps des procédures. Elster a fait de la distribution son objet et celle-ci peut, dans la diversité des actions de justice distributive qu'il a pu observer, s'éloigner du principe du mérite et du sacrifice consenti ou encore du besoin. D'ailleurs, il conçoit des principes de justice qui ne soient pas attachés aux propriétés des individus comme des principes strictement égalitaires par exemple (la rotation, le tirage au sort). Le mérite (« *contribution* » en anglais) ou l'égalité des chances sont insérés dans une pluralité de mode d'allocation³.

Il analyse des situations dans lesquelles, l'état de grandeur des personnes étant stabilisé, des modes d'allocation différents peuvent donner des configurations distributives différentes. Dans l'attribution de greffons à usage thérapeutique (Elster, 1992b, pp. 19 et s.), dès lors que l'on a classé les patients dans un ordre de gravité décroissant, trois attitudes se détachent qui produisent des résultats totalement différents : le médecin dans une attitude de *compassion* peut décider de donner le greffon à celui qui est le plus mal en point tout en sachant qu'il a sans doute le moins de chance de s'en sortir. Il peut aussi, dans une attitude *perfectionniste* choisir de le donner à celui dont la santé est peu dégradée et dont l'opération a toutes les chances d'être un succès complet. Mais la plus-value sera maigre et on peut penser qu'il s'en serait sorti de toute façon. Enfin, dans une attitude qui maximise l'efficacité (attitude de *l'efficacité maximum*), il choisit le patient dont l'état de gravité est moyen et pour lequel l'amélioration sera la plus importante. L'explicitation du principe d'efficacité qui organise la justice présente par rapport aux états de grandeur futurs, constitue pour nous la véritable plus-value de la justice selon Elster.

Cependant, à la différence de Boltanski et Thévenot, Elster s'attache peu aux conflits. Il présente ses classifications dans une forme figée, comme le produit d'une histoire institutionnalisante, sans faire revivre les tensions qui peuvent venir bousculer la machine bien huilée des justices localisées⁴. Il ne nous dit pas, pour reprendre l'exemple précédent, si les patients sont d'accord avec la qualification de leur état de santé ou de gravité, s'ils peuvent

³ Dans ce cas, le mérite est défini par rapport au bien qui est alloué : « *often the goal toward which a contribution has been made is related to the good to be allocated : one might award custody to a mother because she has taken care of her child and not on the grounds that she has cared for an old aunt* » (Elster, 1992a, p. 98).

⁴ Dans son modèle, les procédures et les critères de justice retenus sont le produit de « mix », qui eux-mêmes sont le résultat de négociations entre acteurs collectifs. En ce sens, nous ne sommes pas très éloignés des compromis conventionnalistes.

la contester en faisant intervenir différents critères de « gravité » ou d'autres critères relevant d'autres principes. En effet, Elster adopte le point de vue de l'institution (les acteurs du second ordre) qui alloue les biens même s'il admet qu'elle subit des pressions de la part d'acteurs organisés qui n'ont pas les mêmes intérêts qu'elle et qui peuvent influencer ses pratiques de distribution. De ce point de vue, les conventionnalistes sont d'un grand apport et plus adaptés à l'analyse des dispositifs français de justice discrétionnaire et collégiale qui offrent des situations quasi idéal-typiques d'incertitude sur le jugement et de construction de compromis. Dans la mesure où les critères fondés sur le principe du besoin et sur le principe du mérite engagent un jugement sur l'état de la personne, on analysera des disputes portant sur l'attribution des qualités à ces personnes. En revanche, les décisions sur principe d'efficacité élargissent la sphère du jugement au « *monstre* » hybride que représente l'état de la personne en devenir, « l'état-projet ».

Elster et les EG peuvent donc s'articuler pour former une grille d'analyse plus fine des principes de justice localisée. En effet, il est possible de croiser la table des trois principes de justice distributive, chacun caractérisé par un rapport au temps spécifique, avec les mondes conventionnalistes. Les acteurs peuvent par exemple s'interroger sur le besoin de la personne, traduit en termes conventionnalistes : la grandeur de la personne dans le monde industriel ou marchand ; mais ils peuvent aussi s'interroger sur la plus-value civique, industrielle, ou domestique de telle ou telle mesure active ou passive dont on ouvre l'accès à un jeune en particulier.

Il s'agit désormais d'aller plus avant dans l'exploration des principes de justice et des pratiques de jugement dans les différents dispositifs d'insertion pour les jeunes à problèmes.

2. Les critères du besoin

En faisant appel au premier principe, celui du *besoin*, on s'intéresse à la situation présente de la personne, à ses propriétés observables. Le critère utilisé est celui du niveau de bien-être par rapport à la nature du bien alloué⁵. S'il s'agit de mesures visant à améliorer le niveau d'employabilité, le principe du besoin prescrit d'ouvrir la mesure à ceux qui sont les plus mal lotis sur le marché du travail ou autrement dit, qui ont le niveau d'employabilité le plus faible. *A contrario*, ce principe interdit l'accès aux jeunes qui sont mieux placés sur l'échelle de l'employabilité. Le principe du besoin est fondateur des politiques d'insertion des jeunes et il est au cœur du programme TRACE . De fait, ce principe est sous-jacent à l'entrée de tous les jeunes de niveau VI et Vbis dans le programme TRACE . Il s'applique cependant à des jeunes de niveau supérieur et repose alors sur une opération de requalification du jeune de nature générale ou particulière, systémique ou clinique. De manière plus générale, ce principe est inhérent à tous les dispositifs de discrimination positive. Ainsi, nous étudierons les modalités de sa mobilisation dans le dispositif du FAJ.

2.1. Le besoin sur critères d'employabilité : l'exemple de TRACE

Le principe de discrimination positive structure le dispositif de justice des mesures de lutte contre l'exclusion professionnelle. Il s'agit de « donner plus à ceux qui en ont le plus

⁵ Ainsi, pour Jon Elster, le concept de besoin ne doit pas être réduit au besoin économique, c'est-à-dire à la pauvreté. Selon la nature du bien rare qui est en jeu, le besoin sera évalué à l'aide d'indicateurs de santé (pour un greffon à usage thérapeutique) ou d'indicateurs d'éloignement géographique (pour l'allocation de places de parking à l'université) ou encore d'indicateurs de pauvreté (pour le choix des travailleurs à licencier dans une entreprise qui connaît des difficultés économiques). La définition du besoin est relative au domaine d'intervention dans lequel on se place (Elster, 1992a, p. 84-85).

besoin ». Aussi, peut-on assimiler le principe de discrimination positive à un principe de besoin puisque l'opération cognitive qui permet le déclenchement de ce principe consiste à évaluer le niveau de besoin des individus. Le « niveau de besoin » dans le programme TRACE est en priorité jugé sur la base du niveau de formation (niveau de qualification), mais on a pu montrer dans le chapitre 10 que cette convention de qualité sur le marché du travail était quelque peu déstabilisée. Aussi, les textes du programme ont-ils ouvert la voie à une requalification du besoin en employabilité à partir d'autres conventions. Le besoin se mesure toujours dans la cité industrielle en référence à l'efficacité productive des individus ; mais la convention du diplôme permettant d'informer les acteurs du marché du travail de la qualité industrielle du jeune est remise en cause.

Les écarts par rapport aux normes du niveau de diplôme indiquent en effet un processus de requalification du besoin en employabilité. Ainsi la structure par niveaux des entrées en TRACE pour l'année 2000 montre t-elle une hausse du niveau importante [Tableau 3].

Tableau 3. Les niveaux de formation des jeunes à l'entrée du programme TRACE en 2000 (en %)

Niveau de formation	Hommes	Femmes	Ensemble
IV et plus	4,1	8,2	6,2
V	32,8	41,4	37,3
V bis	31,9	28,6	30,2
VI	31,2	21,8	26,3
Total	100	100	100

Tiré de Mas (2001).

Nous avons interrogé les conseillers en insertion des missions locales sur les raisons qui les avaient poussés à permettre à des jeunes de niveaux V ou IV d'accéder au programme TRACE. Il s'agissait, à travers les récits de ces « cas limites », de saisir la nature exacte des ajustements aux situations individuelles qui sont permis par la définition du cadre normatif du programme. La déclassification des jeunes « qualifiés » ou diplômés en jeunes à problèmes découle d'un double processus : si le standard lui-même est en question, on parlera de *requalification systémique*. Si, en revanche, c'est la personne et son état qui sont jugés peu en adéquation avec le niveau théorique ou annoncé, on parlera de *requalification clinique*. Le dispositif de justice s'appuie donc sur plusieurs opérations de jugement intégrant des supports et des équipements différents.

2.1.1. Le processus de requalification systémique

Le processus de requalification systémique intègre, dans le jugement sur un cas particulier, des savoirs généraux sur la qualité des standards que représentent les niveaux de formation ou les diplômes. En attribuant un niveau ou un diplôme, l'État applique aux individus un système d'équivalence censé garantir la « qualité » du jeune sur le marché du travail (Affichard, 1983, 1987). Il construit ainsi un de ces « *classements de la qualité [...] qui [...] sans modifier les biens et les services, rendent plus visibles leurs singularités par le moyen de hiérarchies publiques* » (Karpik, 1996, p. 533). Or, comme l'a montré Campinos-Dubernet (1998) pour l'embauche des débutants par des petites entreprises industrielles, d'importantes variations peuvent intervenir quant aux interprétations des signaux émis par un même diplôme. Elle note en particulier que « *l'ouverture de l'accès à un diplôme est*

interprétée en termes de réduction des exigences de sélection et traduite par les recruteurs en risque d'hétérogénéité de la qualité des titulaires de diplômes à un moment donné » (ibid., p. 4). Cette traduction vaut aussi pour les acteurs des dispositifs de justice qui jugent de l'employabilité. Ainsi des faits structurels viennent-ils déranger l'évidence du diplôme comme convention de qualité sur le marché du travail.

Les conseillers qui, dans leurs décisions de justice, font appel au principe du besoin, mobilisent des savoirs généraux sur la valeur effective des diplômes sur le marché du travail d'une part, et sur la nature du processus de qualification par l'école pouvant affecter le niveau subjectif du jeune d'autre part. Ils interprètent donc des faits structurels pour construire leur jugement : politique éducative centrale ou locale, mode de sélection dans l'Éducation nationale, taux de chômage à la sortie de certaines filières, sont injectés dans le processus cognitif d'évaluation du niveau de « besoin » du jeune.

Les premiers jeunes concernés par la requalification systémique sont les jeunes de niveau V (CAP, BEP). Ces derniers, pourtant exclus des entrées automatiques de TRACE dans les textes (seuls les niveaux VI et Vbis bénéficient de ce type d'aiguillage), sont clairement atteints par le processus de déclassement subjectif des diplômes. Ainsi, « *un jeune de niveau V ou de niveau V validé, ça ne [...] pose pas de souci* » [Denise, ML R] au regard de l'entrée dans le programme. Par conséquent, les jeunes de niveau V ne sont pas considérés comme de véritables exceptions mais comme le public « normal » des programmes pour « jeunes en difficulté » :

« Je regarde le niveau de qualification parce qu'on ne va pas accompagner des jeunes super qualifiés. Théoriquement, on reste sur les critères d'origine [c'est-à-dire inscrits dans les textes] : les bas niveaux de qualification...niveau V, V qualifiés⁶ : on va jusque là ; au-delà, c'est vraiment l'exception » [Martin, ML R].

Martin opère un glissement assez commun chez les conseillers des « jeunes sans qualification ni diplôme » (le cœur de cible des programmes de discrimination positive) vers les « jeunes de bas niveau de qualification », glissement qui entraîne dans la disqualification les jeunes titulaires d'un CAP ou d'un BEP. Les conseillers, interrogés sur les cas exceptionnels d'entrée dans le programme, mentionnent d'ailleurs rarement de prime abord les niveaux V, surtout lorsqu'ils ne sont pas diplômés. Ce n'est qu'après une relance expresse sur ces niveaux fragilisés, que les conseillers reviennent sur des cas particuliers, lorsqu'ils ne les ont pas totalement oubliés.

Cette requalification systémique atteint aussi certaines filières de niveau IV notamment en zone rurale. Le degré de professionnalisation de la filière entre alors en ligne de compte dans la dévalorisation du diplôme : « *avec un bac général, on ne fait rien* », d'autant plus que « *les jeunes [nous] le disent : « on est généraliste, on ne sait rien faire »* » [Carole, ML R]. Coralie, pour sa part, étend à l'ensemble des diplômes de ce niveau un jugement habituellement réservé aux baccalauréats généraux. Les baccalauréats technologiques et même professionnels sont imperceptiblement contaminés par le « délit de généralité » :

« Ceux de niveaux quatre, généralement, avec ou sans bacs généraux, l'idée c'est qu'ils ont des moyens intellectuels, mais ils n'ont pas de savoir-faire, ils

⁶ Souligné par nos soins. Nous conserverons cette convention tout au long du chapitre.

n'ont pas de pratique par rapport à la technique de recherche d'emploi. Et puis ils n'ont surtout aucune idée de l'orientation » [Coralie, ML R].

Le conseiller intègre des signaux d'origines diverses pour construire son jugement : non seulement des connaissances communes accumulées par l'expérience (sur les débouchés des cohortes de jeunes qu'il a accueillis par le passé), des objets figés comme les statistiques du marché de l'emploi véhiculées par l'ANPE, mais aussi des marquages institutionnels, comme ci-dessous, le classement des formations par le Conseil régional. Cette institution décentralisée peut venir interférer dans les classements en fournissant d'autres échelles de mesure légitimes. Elle vient donc concurrencer l'Éducation nationale dans son pouvoir instituant en fournissant ses propres repères locaux. On voit ainsi Denise [ML R] convenir que l'accès à TRACE pour une jeune fille ayant un baccalauréat général et désirant faire une formation d'aide soignante *« n'est pas une grosse dérogation »* car *« la Région ne reconnaît pas forcément le bac général comme niveau IV professionnalisant »* :

« La Région conçoit par principe qu'un bac général n'est pas un cycle professionnalisant. Donc, pour un jeune avec un bac général, l'insertion est aussi dure que pour un jeune avec un BEP secrétariat. C'est pour ça, qu'à la marge, rentrer dans TRACE un jeune avec un projet déterminé, ça ne me pose pas de souci » [Denise, ML R].

La conseillère se repose donc sur le *« principe »* posé par la Région, sur cette règle qui traduit une représentation du marché du travail.

Le reclassement des produits de l'Éducation nationale mobilise aussi des connaissances sur la machine scolaire elle-même, fonctionnant comme des lieux communs. Les conseillers sont particulièrement attentifs aux mécanismes d'orientation qui affectent les dispositions des jeunes qu'ils ont à juger et donc leur employabilité réelle. Il est ici question d' *« un jeune, qui sort, heureusement pour lui, avec un CAP validé dont il n'a que faire »* [Denise, ML R]. Il *« voulait faire mécanique mais il n'y avait plus de place »*. Or *« se retrouver en comptabilité alors qu'il voulait être mécanicien, c'est un problème inquiétant d'orientation »*. Même s'il a *« une base de connaissances générales »*, qu' *« il a eu son CAP ou son BEP parce que ça marche bien à l'école »*, *« parce qu'il n'est pas trop idiot »*, *« ce n'est pas ce qu'il voulait faire »*. Pour lui *« c'est très clair : il ne veut pas faire ça »*. Ici le niveau de formation générale qui est à la base de la grille de classification des individus utilisée par l'Éducation nationale et le programme TRACE est relativisé par la référence à la spécialité et l'adéquation de cette spécialité aux désirs de l'individu. Non pas que le jeune se soit trompé dans son orientation : ce sont les mécanismes même de l'orientation, à savoir le rationnement de l'offre de formation, qui sont dénoncés.

L'évaluation du niveau réel surtout lorsqu'il s'agit de la filière générale, intègre des savoirs locaux faisant référence à la qualité de telle ou telle école ou organisme de formation. Ici, un jugement social fondé sur la *réputation* du système scolaire de Mayotte remet en cause la validité du classement par le diplôme :

« c'est un jeune homme qui fait de l'athlétisme en compétition, qui est déjà bien dégrossi... mais c'est vrai qu'il a un niveau seconde à Mayotte, et malheureusement les niveaux seconde sont inférieurs à ceux de la métropole » [Lise, ML U].

Le processus de requalification statistique aboutit au sein de la ML U à surreprésenter les filles par un recrutement plus actif :

« On [la direction] nous demande beaucoup de filles actuellement, parce qu'au niveau du chômage, beaucoup de filles n'ont pas d'emploi. On a fait toutes les démarches : on a invité les filles à venir, toutes celles qui avaient un diplôme, pour leur présenter TRACE . Une information collective. On en a fait deux. Niveaux V et IV. On a décidé ça, suite à la nouvelle directive » [Céline, ML U].

Cette déqualification structurale se double d'un processus de requalification clinique propre à la situation de face à face qui caractérise le travail du conseiller.

2.1.2. Le processus de requalification clinique

Le registre de l'exception est mobilisé pour ceux dont l'entrée nécessite une requalification clinique, particulière, dans la mesure où la personne semble produire des signaux contredisant le signalement plutôt favorable du niveau. L'individu présente des symptômes de déqualification qui incitent le conseiller ou la commission qui préside aux entrées à le ranger parmi les jeunes en difficulté. Dans ce cas, ce n'est pas la qualité générale du niveau qui est remise en cause mais bien la qualité de la personne qui n'est pas à la hauteur de son niveau théorique. Martin [ML R] s'interroge par exemple sur le fait que *« des jeunes qui ont validé un CAP ou un BEP par l'Éducation nationale ou par tout autre établissement [...] n'ont vraiment pas le niveau »*. Ces cas particuliers qui ne sont pas à la hauteur du signal remettent en cause bien évidemment la fiabilité du système d'étiquetage lui-même. Si ces cas paradoxaux se répètent, on est en droit de remettre en cause le processus de validation, l'épreuve de jugement qui a permis à des êtres « sans valeur » d'accéder à la reconnaissance de leur qualité :

« Alors là c'est une interrogation sur la validation de ces niveaux là et il y en a quelque uns... qui connaissent de fait d'énormes difficultés mais qui ont validé, on ne sait pas comment. Il y en a quelques-uns... » [Martin, ML R].

Le conseiller élabore sa propre épreuve de jugement, intuitive et discontinue mais qui lui permet de se forger une représentation du niveau « réel » de la personne : *« on leur fait faire un peu d'écrit, on commence à les rencontrer un petit peu, on voit leur état de réflexion »*. Son épreuve s'inscrit dans un monde qui n'est pas très différent de celui dont les jeunes sont sortis ; le conseiller utilise des repères renvoyant aux connaissances « de base ». Ce sont les qualités génériques des individus qui sont en cause et non leurs savoirs professionnels.

« Je ne suis pas là pour les juger mais je fais un constat : je me dis « comment ils ont fait pour valider quelque chose, ce n'est pas possible ! ». Quand ils n'arrivent pas à lire ou tout juste à lire et à écrire en faisant 15 fautes dans une phrase... et il y en a qui ont validé ! » [Martin ML R].

Suite à cette requalification, le verdict tombe : *« Alors pour moi, je vous dis : ce n'est pas une validation »*. Le titre émis par l'Éducation nationale est balayé par l'accumulation de preuves compromettantes pour la qualité du candidat. Dans l'exemple qui sert de point d'appui à Martin, le cas du jeune fait l'objet des deux formes de requalification, systémique et clinique. La qualification du jeune est tout d'abord brouillée par la nature de l'établissement dans lequel le jeune a obtenu son diplôme : *« C'est bien beau d'avoir validé un CAP au LEP du coin ou dans des établissements presque spécialisés [...] Il a validé un CAP de peintre dans une maison spécialisée pour des gens qui ont quelques faiblesses d'esprit »*. Le « LEP du coin » et la « maison spécialisée pour des gens qui ont des faiblesses d'esprit » sont mis au même niveau dans un processus commun de dévalorisation. Le LEP « du coin » pour ce conseiller qui est originaire d'un grand centre urbain, c'est celui qui ne recrute qu'aux

alentours, dont la réputation ne dépasse pas le voisinage de cette zone rurale. Le soupçon ayant été jeté sur la pureté de l'épreuve scolaire, il ne reste qu'une solution : réitérer l'épreuve (« *on lui a fait une évaluation de son niveau scolaire et c'était catastrophique* »). La requalification clinique vient donc confirmer ce que la requalification systémique donnait à voir : « *la validation ne correspondait vraiment pas à son niveau* ». Pour le conseiller, cette validation tronquée est un leurre qui se retourne contre le jeune lui-même : « *c'est le pénaliser* » :

« Mais le jeune, il se dit « j'ai eu mon CAP » donc dans son esprit il s'est dit « à valider quelque chose, je vais valider quelque chose au dessus ». Mais c'est impossible ! C'est impossible ! Il a fallu reprendre du début et revoir l'orientation professionnelle, et le remettre à niveau, et le remettre un peu devant cette réalité, devant cette tromperie entre guillemets sur le diplôme. Ça ne veut véritablement rien dire ! [...] Bon ça c'est le cas extrême. Mais il y en a quelques uns qui n'ont peut être pas de déficience intellectuelle comme lui...bon lui il arrive quand même à bosser... Mais il y en a qui ont validé un diplôme mais qui ont des difficultés...notamment en français. Quand on demande à quelqu'un de faire une lettre, qu'il y a un dossier X ou Y à remplir et qu'il y a 45 fautes, c'est dramatique ! » [Martin, ML R].

On voit s'installer dans les justifications du conseiller une dialectique entre niveau affiché et niveau réel. Le niveau affiché est déjà entamé par l'institution d'origine, douteuse (« *Il a validé un CAP de peintre dans une maison spécialisée pour des gens qui ont quelques faiblesses d'esprit* »). Les épreuves⁷ (tests de connaissances générales, remplissage de dossiers administratifs) ne vont que confirmer cette « *tromperie sur le diplôme* ».

Le niveau d'employabilité ne fait pas uniquement référence au niveau de formation réel ou signalé par le diplôme. Les conseillers intègrent d'autres éléments d'appréciation. Le plus souvent ce sont les difficultés sociales qui entrent en ligne de compte : « *c'est une jeune femme qui a été placée à l'âge de 14 ans, qui n'a jamais revu sa famille, qui était en suivi contrat jeune majeur jusqu'à vingt et un ans*⁸ » [Murielle, ML R]. Le baccalauréat professionnel est contrebalancé par le poids de son passé familial. Dans un seul cas, l'origine immigrée a été citée comme facteur d'inemployabilité. Caroline [ML U] nous rapporte les difficultés qu'elle a eues à faire admettre à la commission de sélection des entrées dans TRACE le cas d'un jeune homme ayant un baccalauréat : « *oui, il y a eu des rejets, un jeune de niveau IV. Alors oui, il est de niveau IV, mais il est arabe et il habite à la S. [une cité ayant mauvaise réputation et donc source de discrimination] et puis bon manifestement, il a peu d'idée de ce qu'il peut faire* ». Elle souligne d'ailleurs dans l'entretien que ce type d'argument est peu recevable pour les membres de la commission.

Les épreuves visant à renverser les résultats d'épreuves scolaires plus anciennes s'étalent souvent dans le temps, le jugement se faisant sur la dynamique de l'évolution et moins sur l'état de la personne à un moment donné. Martin [ML R], toujours pour ce même jeune ayant des déficits intellectuels, a construit son jugement avec le temps : « *il arrive maintenant mais ça fait trois ans ! Ça fait trois ans que je le connais* ». Murielle [ML R] insiste sur un critère important du positionnement du jeune sur l'échelle du besoin : la durée de suivi par la mission locale. La fréquence des visites révèle l'instabilité d'une situation ou la

⁷ Cette expression est ici à prendre autant au sens boltanskien du terme qu'au sens propre.

⁸ Le « contrat jeune majeur » est mis en place par les services de l'Aide sociale à l'enfance pour les jeunes dont les familles sont repérées par les services sociaux. Ce contrat implique une allocation financière mensuelle.

nécessité d'un accompagnement. On met ce critère en vis-à-vis de celui du niveau qui peut être un critère bloquant pour l'entrée dans le programme :

« Q : Est-ce que vous avez eu des jeunes de niveau IV en suivi ?

C'est une jeune femme qui a 25 ans. Elle a un bac professionnel. Elle est en difficulté personnelle et d'insertion. C'est une jeune femme qui vient me voir très souvent. C'est aussi un critère. Elle vient beaucoup pour des raisons d'emplois... [...], elle vient à la mission locale régulièrement. Elle vient très souvent me rencontrer. Un moment il y a eu un suivi qui était l'accompagnement FAJ. C'est pour cela que je n'avais pas envisagé le dispositif TRACE pour elle. Et elle est en demande très fréquente de recherche d'emploi. On pouvait très bien continuer de cette façon-là... Il me semblait intéressant de poser à un moment donné que cette jeune pouvait avoir des difficultés même si elle était de niveau IV » [Murielle, ML R].

Dans ce processus, le recours aux services spécialisés dans l'insertion des jeunes en difficulté fonctionne comme un marqueur supplémentaire des difficultés de l'individu. Du moins est-ce un argument jugé légitime pour justifier de l'état de difficulté des jeunes.

Comment apporter la preuve qu'un jeune est réellement en difficulté sinon par la fréquentation régulière des services de la mission locale qui s'adresse aux jeunes en difficulté :

« Alors est-ce que son niveau renvoie à une employabilité immédiate ? Puisque c'est quand même ça: si on dit qu'il ne relève pas de TRACE ça veut dire qu'on pense qu'il peut trouver du travail rapidement, sans accompagnement. La preuve qu'il ne trouve pas sans accompagnement c'est qu'on le voit depuis 18 mois de manière sporadique: justement il n'est pas engagé dans un accompagnement. Donc il vient à la mission locale demander ponctuellement un emploi que la mission locale est incapable de fournir ponctuellement puisque la mission locale ne connaît pas ce jeune » [Caroline, ML U].

Le recours fréquent à la mission locale peut être interprété dans un double sens. Dans le premier cas (Murielle), la jeune fille est présentée comme étant en perpétuelle « demande ». La conseillère fait pencher l'interprétation du côté du manque d'autonomie dans la recherche d'emploi. Dans le second cas relaté par Caroline [ML U], le déficit du jeune homme est à chercher dans l'irrégularité et le mauvais usage de la mission locale que le programme TRACE pourrait rectifier.

Le jugement statique sur niveau est opposé à un jugement en dynamique concernant la « dégradation », la « chute » qui offre d'autres critères d'entrée.

« Q : Et des niveaux V validés, vous en avez ?

Oui. Moi je vous parlerais d'un cas de jeune que j'avais déjà accompagné dans le cadre de sa validation du niveau V qui remontait à un an et demi. Suite à cette validation, elle a pu bénéficier d'une expérience professionnelle. Elle avait une situation personnelle qui s'était complètement dégradée. Donc chute complète de dynamisme pour arriver à s'en sortir. Elle éprouvait la nécessité en permanence de revenir me voir en posant des problèmes qui s'accumulaient les uns sur les autres. Là, je me suis dit : « il y a avant tout un besoin de se retrouver avec cette rigueur, d'imposer un rythme régulier pour permettre de

poser ce qu'il faut pour éliminer les freins au fur et à mesure ». Autant dire que la validation qui avait été passée et obtenue, là dans l'état actuel, elle ne sert plus à rien. Parce qu'elle n'est pas capable de la mettre en valeur et d'exercer son activité dans ce secteur. Et c'est même un rejet de ce secteur » [Marie-Hélène, ML R].

Outre la durée de non-emploi qui peut être retenue pour mobiliser des jeunes ayant un baccalauréat⁹, on retrouve l'usage de la durée de suivi par la mission locale.

Cet indicateur qui n'est pas sans rappeler l'indicateur de durée de chômage, n'est pas un indicateur institutionnel au niveau central. On n'en trouve aucune trace dans le rapport annuel sur la situation du réseau des missions locales et PAIO qui se focalise sur la structure des premiers accueils par variables socio-démographiques (sexe, âge, niveau) ainsi que sur les entrées en mesures [DIIJ, 2001]. De même, les bilans du programme TRACE ne rendent pas compte de cette dimension¹⁰. Pourtant la dimension temporelle du suivi est centrale dans l'ensemble des dispositifs consacrés aux jeunes en difficulté.

2.2. Le besoin sur critères économiques : l'exemple du FAJ

Le principe du besoin est aussi au fondement de l'aide ponctuelle du FAJ. L'instructeur ou la commission évaluent la gravité de la situation financière du jeune, son état de dénuement. L'aide sociale du FAJ s'adressant aux « jeunes en difficulté », il est entendu que les demandes doivent concerner les jeunes issus de milieux économiquement défavorisés.

Plus généralement, c'est le critère du « besoin économique » qui prime, même si les modalités exactes de son application ne sont pas explicitées dans les règlements intérieurs. En effet, les plafonds de ressources fixés dans la circulaire du 20 août 1990¹¹ ne sont nullement repris dans les textes réglementaires. Ils sont donc laissés à l'appréciation des membres de la commission, ce qui n'est pas sans poser de problèmes aux conseillers chargés d'instruire les dossiers comme le montre l'exemple suivant tiré des notes d'observation.

Vous avez un barème ?

CLA U, 30/10/2001

Une jeune fille de 24 ans fait une première demande de 3500 francs.

L'aide concerne la préparation du Diplôme d'Accès aux Études Universitaires (destiné aux personnes ne possédant pas le baccalauréat) avec un projet dans le tourisme.

Elle est hébergée par sa mère qui est institutrice et qui bénéficie d'un logement de fonction.

Les présidentes de commission consultent les documents administratifs et en premier lieu la feuille d'imposition de la mère.

⁹ Une des antennes de la ML U avait sélectionné cette population en 1999 afin d'organiser des séances « d'information collective » qui consistent à inviter à une réunion des jeunes dont la liste est tirée du logiciel « Parcours » à partir d'une requête informatique.

¹⁰ Voir par exemple Mas (*op. cit.*).

¹¹ Circulaire n° 90.09 du 20 août 1990 relative à la mise en place du fonds d'aide aux jeunes en difficultés, *op. cit.*

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) : *je ne le crois pas !*

Conseil général (CG) : *150 000 francs de revenus annuels !*

DDASS : *et pas de loyer à payer !*

CG : *vous pouvez déjà mettre « non ».*

S (Secrétariat) : *je sens venir le rejet...*

CG : *je ne te dis pas les fautes d'orthographe en plus...*

ML : *[le conseiller demande ce qu'il doit écrire dans la case « motif du rejet »] « Solidarité familiale » ? Vous avez un barème ? Pour qu'on le dise aux conseillers...*

CG : *non [...]. C'est les jeunes en difficulté... donc issus de familles en difficultés... Là, il y a un manquement des conseillers [faire espérer au jeune la possibilité d'un accord avec ces revenus-là]*

ML : *oui, mais le jeune peut insister fortement...*

CG : *à ce moment-là, le conseiller nous met « monté à la demande du jeune » : ça veut tout dire !*

L'évidence avec laquelle le motif des ressources est mobilisé (on s'exclame, on est indigné) contraste avec la légèreté des explications fournies par la représentante du Conseil général. La question du conseiller décontenance les présidents du fait qu'elle remet en cause et le fonctionnement informel de la commission et la légitimité d'une décision fondée sur une évaluation de « bon sens ». Le glissement sémantique que s'autorise la présidente (« *les jeunes en difficultés... donc issus de familles en difficultés* ») est pourtant au centre de la controverse car finalement la question posée par le conseiller est celle que nous nous posons tout au long de ce travail à savoir : qu'est-ce qu'un jeune en difficulté ? La réponse à cette question se meut d'ailleurs en attaque contre les conseillers, irresponsables lorsqu'ils nourrissent des espoirs inconsidérés chez les jeunes (« *là, il y a un manquement des conseillers* »).

Le besoin dans le FAJ se réfère au monde marchand. Dans la cité marchande, « *l'état de petit est celui où les personnes, dans l'échec, croupissent et perdent [...]. Dépourvu de tout moyen d'acheter ou de vendre, le pauvre n'est pas loin d'échapper à la convention du bien commun et d'être privé de la dignité des hommes dans ce monde* » (Boltanski, Thévenot, *op. cit.*, p. 245). Dans le FAJ, le besoin est rapporté à différents domaines de la vie sociale, domaine qui organise les demandes elles-mêmes : alimentaire, logement, *etc.* Le déclenchement de l'aide financière dépend non seulement du bien fondé de la demande, qui doit rentrer dans les catégories de la commission, mais aussi de l'état de besoin économique dans lequel se trouve le jeune et sa famille lorsqu'il fait sa demande. Cette procédure d'évaluation fait l'objet d'interprétations diverses selon les commissions mais aussi entre les conseillers chargés d'instruire les dossiers et leur CLA.

2.2.1. Principe du besoin et types de demandes

Le principe du besoin gouverne les demandes de subsistance (payer des repas, fournir des bons alimentaires ou des nuitées dans un hébergement). Les aides à la subsistance représentent une part importante du fonds alloué dans les deux CLA que nous avons pu observer, mais aussi dans l'ensemble des fonds locaux et départementaux. En effet, les données de la DREES indiquent que sur l'année 2000, « *les aides demandées au FAJ au cours*

de l'année le sont pour faire face à des problèmes de subsistance dans près d'un cas sur deux (50% de l'ensemble des demandes et 55% des demandes acceptées) »¹² (Monrose, 2001). Dans nos deux départements, les aides dites alimentaires représentent respectivement 28% (CLA U) et 40% (CLA R)¹³ du montant total des aides versées¹⁴ [voir Tableau 4].

Tableau 4. Part des différentes finalités des aides en valeur pour 2000 (en %)

	Urgence	Alimentaire	Logement	Transport	Autres	Total
FAJ U	7	27,9	5,0	25,4	34,7	100
FAJ R	7	40	4	15 ¹⁵	34	100
Ensemble de la France	41	50	Non Disponibl e	ND	9	100

Source : Monrose (2001), CLA U, et CLA R.

La part substantielle représentée par l'aide alimentaire et par l'aide en urgence au niveau national témoigne de l'usage massivement assistanciel de cette aide financière. Mais encore faut-il déterminer les modalités du recours à l'assistance.

2.2.2. Mode arithmétique et mode compassionnel de l'attribution sur besoin

La nature du bilan comptable exigé dans les dossiers de demande varie d'une commission à l'autre. Dans le FAJ U, seules les dépenses de loyer sont prises en compte, alors que dans le FAJ R, les charges liées au logement (EDF, chauffage, eau, impôts locaux, téléphone, assurance logement) sont intégrées au calcul, de même que l'assurance automobile. L'uniformisation des outils de gestion de l'aide sociale demandée par les services sociaux du Conseil général et de la DDASS dans les zones rurales¹⁶, dans un souci de rationalisation de ses services, a permis de rapprocher le dispositif de justice des jeunes de celui des adultes. Dans le FAJ R, du moins du point de vue de l'évaluation des ressources, il n'y a plus d'« exception jeune ». Les charges légitimement admises pour les jeunes et leurs parents sont celles qui prévalent dans l'ensemble des aides financières du département. Le CLA R favorise donc un mode de justification arithmétique de l'aide dont peuvent s'emparer les conseillers : « *Le FAJ, je l'utilise vraiment en fonction des revenus et des charges. Je suis très mathématique. [...] Je pars beaucoup de la moyenne économique* » [Coralie, ML R].

¹² Il semblerait que ces pourcentages concernent le nombre de dossiers et non le montant de l'aide. Si tel est le cas, la part des aides à la subsistance serait très certainement inférieur à ces taux dans la mesure où les aides à la subsistance sont d'un montant relativement peu important.

¹³ La comparaison de ces chiffres est cependant malaisée car les conventions de classement en type d'aide sont loin d'être figées. Dans le classement opéré dans le bilan du FAJ R, une catégorie « aides scolaires et aux étudiants » peut par exemple contenir des aides qui sont versées au titre des aides alimentaires dans le FAJ U.

¹⁴ Il est sans doute possible de rajouter à cette catégorie des « aides alimentaires », une partie des 5% (FAJ U) et des 4% (FAJ R) de dossiers rangés dans la catégorie « aide au logement ». En effet, des nuitées en hébergement d'urgence peuvent être comptabilisées dans la catégorie des aides d'urgence.

¹⁵ La nature des aides au transport là aussi diffère d'un CLA à l'autre : l'aide au transport est principalement constituée d'achat de cartes de transport en commun dans la zone urbaine, alors qu'elle consiste en une aide au permis de conduire dans la zone rurale, démunie de transport en commun. Par conséquent, le coût de l'aide au transport dans le FAJ R est plus important même si le nombre de demandes est, à peu de choses près, équivalent.

¹⁶ Nous avons pu constater la mise en place d'un modèle de dossier unique pour toutes les demandes d'aide financière dans un autre département rural lors d'une enquête exploratoire.

La moyenne économique utilisée comme étalon de mesure de l'état de nécessité du jeune est une moyenne journalière du «reste à vivre » de l'individu c'est-à-dire ce qui reste à l'individu une fois que ses charges ont été soustraites à ses revenus. C'est un indicateur des moyens économiques des personnes couramment utilisé dans les commissions d'aide d'urgence car il est à la fois économique et très parlant. Coralie, documentaliste de formation, a choisi spontanément d'opter pour cet indicateur. Elle est la seule à l'utiliser de manière aussi systématique pour évaluer la probabilité d'une demande de FAJ d'aboutir. Le premier problème qui se pose est la construction de cet indicateur par les conseillers. En effet si la notion de ressource est relativement stabilisée, tel n'est pas le cas de la notion de «charges ». Quelles sont les charges acceptables et véritablement nécessaires ? Pour une même unité de consommation, les charges peuvent être différentes. Ici la conseillère hésite à faire figurer la consommation de cigarettes, consommation peu morale, dans les charges :

« tu prends en compte éventuellement les charges que tu ne peux pas lister. Entre quelqu'un qui fume, qui sort beaucoup, qui a des activités extérieures, qui se déplace beaucoup, s'il a un véhicule et une assurance voiture... Au niveau des kilomètres ... Ça, il faut le marquer, même si le FAJ ne le prend pas en compte. Mais ça, tu peux le marquer dans ton argumentaire. Peut-être pas la consommation de cigarettes... Mais savoir s'il y a des charges extérieures... » [Coralie, ML R].

Mais il s'avère que cette moyenne économique ne fixe qu'un cadre relativement lâche pour estimer la probabilité de réussite avec un plancher (50 FF au dessous duquel «*c'est généralement accepté* » et un plafond (100 FF) au dessus duquel on considère que «*tu as les moyens de subvenir à tes besoins et à l'objet de ta demande* ». C'est entre ces deux seuils que les capacités du conseiller à être un bon avocat de la demande sont mises à l'épreuve.

Coralie s'est donnée elle-même des repères qui ne semblent pourtant pas être utilisés par le CLA R lui-même. Le dossier de demande présente bien une rubrique qui permet de calculer cette moyenne économique mais l'observation montre que cette moyenne économique n'est aucunement calculée si elle n'y figure pas et que surtout, nul plancher de ressources ne peut servir de caution à une demande qui ne paraîtrait pas justifiée à la commission. En revanche, il y a bien un plafond de «reste à vivre », mais il n'est nullement inscrit dans les textes qu'il est fixé à 100 FF par jour. Son montant reste indéterminé et même variable comme nous l'explique la présidente de la commission représentante du CG du CLA R :

« Q : Comment est-ce que vous traitez les ressources des parents ? Est-ce qu'il y a un plafond... ?

Il n'y a rien. On regarde les ressources des parents, et s'ils ont des enfants à charge. On n'a pas de quotient familial figé. On peut très bien aider une famille qui a de très gros revenus, parce que ça je l'ai vu dernièrement. Mais elle avait une commission de sur endettement plus plus. Le monsieur avait des saisies sur son salaire. On lui laissait presque le RMI. On peut donc aider des familles comme ça, avec de gros revenus mais avec une commission de surendettement catastrophique. On en tient compte suivant la demande d'aide. Mais une personne qui est surendettée, si le jeune a besoin de quelque chose, on va quand même en tenir compte. On part aussi du principe, pour les ressources des parents, par exemple un couple qui a deux enfants scolarisés en fac avec un revenu moyen, il n'a aucune aide déjà. Parce qu'ils n'ont pas droit

aux bourses. On ne leur accorde rien du tout. Donc, on étudie quand même la demande de manière un peu plus légère entre guillemets, pour les aider. À la limite, ils sont défavorisés par rapport à une famille qui n'a vraiment rien et qui aura toutes les aides possibles et inimaginables. Parce que deux enfants en fac, suivant s'ils ne sont pas sur la même commune, donc il y a deux loyers... Si la famille a des charges, axés sur la propriété ou quelque chose comme ça, il ne s'en sortent pas financièrement. C'est vrai, que c'est très ouvert. Chaque dossier est un cas unique. Après, on essaye d'avoir des décisions en fonction de celles qu'on a déjà prises, qui soient assez équitables. Mais il y a toujours l'exception qui va faire qu'on va déroger... » [Présidente CG, CLA R].

Dans les commissions, on constate que les dossiers instruits par des assistantes sociales font appel au principe du besoin sur un registre arithmétique de manière beaucoup plus fréquente que les autres travailleurs sociaux, quitte à ajouter des compléments d'informations sur une page volante faisant état très précisément des dépenses et des recettes, et à indiquer les sommes jusqu'au dixième de centime près. Les conseillers de mission locale, au contraire, mobilisent en général le principe du besoin sur un registre plus « compassionnel »¹⁷ et littéraire qui fait appel à la subjectivité des membres de la commission et moins à leur compétence comptable : « *revenu insuffisant des parents* », « *hébergement très précaire* », « *difficulté économique de la mère* », « *processus de marginalisation : a fait appel à l'Armée du Salut* », « *rupture familiale totale ; aucun revenu* », « *mère veuve, en Curatelle*¹⁸, *qui ne peut l'aider* », « *la famille ne peut plus assurer sa charge longtemps* », « *pour sortir la tête de l'eau* », etc., sont des expressions qui sollicitent les membres de la commission sur le mode de l'empathie. Si les difficultés évoquées sont en grande majorité d'ordre économique, il reste que l'argumentaire peut énoncer des difficultés d'un autre ordre et notamment d'ordre professionnel : « *démuni pour lancer sa recherche d'emploi* », « *parcours habituel du jeune issu de l'immigration qui a dû arrêter sa scolarité de manière précoce* », « *éprouve des difficultés à se positionner dans un projet professionnel* ».

2.3. Le besoin en urgence

La notion d'urgence structure de manière profonde le dispositif d'aide du FAJ tant dans les textes (voir chapitre 8) que dans les faits. Mais elle s'insinue dans l'ensemble des dispositifs. Le besoin en urgence peut concerner tant la demande de subsistance qu'une demande de formation dans la cité industrielle. Cette notion d'urgence est problématique aux yeux des conseillers car elle signe l'abandon de la maîtrise de la demande.

2.3.1. Les procédures d'urgence comme institutionnalisation de la compassion

Les aides attribuées en procédure d'urgence représentent environ 7% du montant total des aides attribuées dans les deux CLA¹⁹. Les deux départements se situent non loin de la

¹⁷ Voir Fassin (2001) pour l'utilisation du registre de la *compassion* par les postulants à une aide sociale d'urgence. Elle « *adopte un style implorant et s'inscrit dans un registre de sympathie, évoquant souvent de manière précise un malheur ou une accumulation d'infortunes* » (p. 463). C'est le registre de l'émotion.

¹⁸ Ce régime place les personnes susceptibles d'accomplir des actes qui peuvent lui nuire sous la tutelle d'un « curateur ».

¹⁹ Nous sommes là très en dessous de la moyenne nationale qui se place à 41% des aides accordées (Monrose, 2001). Cette différence est difficilement explicable, même si on peut sans doute majorer le chiffre de 7% en faisant état encore une fois des conventions de comptage. Il apparaît par exemple que le CLA R minore systématiquement la somme accordée en urgence par rapport à la somme demandée en fixant un plafond d'aide d'urgence à 100 euros. La différence (entre la somme demandée et la somme allouée en urgence) est débattue en commission plénière. Ainsi, si la part de dossiers montés en urgence est de 10%, le pourcentage total des aides

consigne indicative donnée par les textes : en effet une circulaire du 25 juin 1993 précise que la catégories des « *secours temporaires [...] ne devrait pas excéder les 5% du volume du fonds* »²⁰.

L'urgence est la quintessence du jugement sur critères de besoin, dans la mesure où elle représente le rétrécissement le plus extrême de l'horizon de ce jugement. L'urgence, c'est du présent à l'état pur. Toute espèce de prospection sur l'avenir est masquée, annihilée par les nécessités de l'immédiateté. Pour paraphraser Zaki Laïdi dans son analyse des politiques d'urgence, le motif d'urgence produit un « *effet d'éviction du temps long* », c'est-à-dire « *la capacité d'expulsion par l'urgence de toute autre catégorie temporelle autre que celle de l'immédiateté* » (Laïdi, 1998, p. 16). Le passé n'a plus de sens puisque la situation d'urgence introduit une solution de continuité entre l'état passé et l'état présent. Le jugement en urgence suspend la personne dans une sphère de légitimité autre. Selon Zaki Laïdi, elle développe des registres propres de jugement : « *toutes les politiques d'urgence tendent à fonder non pas en raison, mais en émotion [...] Sans ce « consensus émotif initial », les politiques d'urgence auraient bien de la peine à se mettre en place* » (ibid., p. 16). En d'autres mots, le jugement en urgence institutionnalise le jugement en compassion.

Le principe du besoin en urgence s'infiltré dans les dispositifs pourtant plus tournés vers l'emploi. L'emploi aidé (plus particulièrement le CES) et le stage de formation sont considérés, au même titre que le logement social et les services de santé, comme des mesures de salut public face à des situations de « danger » dont la gravité est par définition totalement singulière. TRACE n'est pas épargné. Lors de la première phase de mise en œuvre du programme à une commission d'entrées dans la mission locale M., le conseiller chargé de présenter les candidatures n'hésitait pas à presser les institutions : « *vite un CLLAJ, vite un TRACE [...] on a peur qu'elle tourne mal* » [Jean, ML M]. La dramatisation (au sens proprement théâtral du terme) de la présentation des situations s'imposait comme un moyen des plus efficaces pour obtenir l'adhésion des partenaires :

« *Ce qui se passe en fait, c'est que pour que le dossier passe, il faut donner une image complètement catastrophique de la situation du jeune [...] S'il est moins en état de « collapse » sociale, on nous répond : « mais alors, il n'a pas besoin de TRACE ». Donc il y a une stratégie qui s'est développée du côté des conseillers qui consiste, moi la première, à ne plus signaler ce qui serait un atout du jeune* » [Caroline, ML U].

La catastrophe, « malheur effroyable et brusque » selon la définition du *Petit Robert*, représente en effet l'urgence absolue.

2.3.2. Résister au sentiment d'urgence des jeunes : une compétence professionnelle

Ce mode de jugement est en adéquation avec la manière dont les personnes peuvent souvent poser leur demande. Le conseiller chargé de traduire les demandes en besoin doit alors composer avec l'urgence des individus. Il peut ne pas se soumettre à la temporalité que le sujet tente de lui imposer. Mais l'affrontement des rapports au temps est de toutes les manières une épreuve souvent violente. Les deux extraits suivants montrent les manières de composer avec l'urgence. Le premier concerne une demande de formation. Céline, conseillère à la ML U après avoir travaillé dans une autre mission locale dans le Nord, a souvent un « cas

en euros est seulement de 7%. On reste cependant très loin des 41% nationaux. Ces écarts témoignent de l'extrême diversité des pratiques sur le territoire national.

²⁰ Circulaire n° 93-25 du 25 juin 1993.

de conscience » : « *des jeunes qui ont déjà un CAP et qui redemandent* ». Ce cas de figure est prévu dans le cadre des parcours qualifiants offerts par la Région. Mais il fait l'objet d'une dérogation. La règle interdit cette forme de cumul des qualifications. Or, la demande de formation comme l'a bien souligné Stéphane Beaud prend bien souvent la forme d'une demande de « stage », c'est-à-dire d'un statut, d'une occupation. Cet usage de la formation est totalement contraire à la rationalité des conseillers, rationalité tournée vers le temps long, la construction d'un parcours cohérent et en plusieurs étapes. Lorsque les jeunes « redemandent » c'est « *parce qu'il y a une urgence, qu'ils ne peuvent pas rester comme ça, il faut qu'ils fassent quelque chose, et la seule solution c'est la formation* » [Céline, ML U]. La formation du point de vue des conseillers n'est pas une chose à traiter dans l'urgence, « il faut tenir tête », il faut refuser la dérogation, tenter de construire une relation sur la durée alors que le jeune « *tu ne peux pas lui dire « tu reviens », parce que là, il pète les plombs* ».

« Certains, tu arrives à leur dire « tu reviens. Et là, on en discute ». Mais d'autres, il faut tenir tête. Parfois, le bureau n'est pas libre, alors, ça se passe comme ça. C'est arrivé une fois, où il a haussé le ton, il a pris à partie les autres... Là aussi, c'est difficile. Je sais que des fois je suis un peu sévère sur cette situation là. Alors que d'autres sont plus cool. Alors c'est arrivé une fois ou l'autre, il est allé voir un autre. Disons, qu'il a eu sa dérogation. Il me voit et il me dit « je l'ai eue ». Eh bien, c'est bien mon gars ! Pour moi, le principal c'est que tu réussisses. C'est pas que je refuse. Là, par contre, l'entretien avait raté. Parce qu'il n'en était rien sorti de positif. Il n'avait que ça en tête. Il voulait être agent de sécurité. Il avait un CAP, je ne sais plus si c'était dans le bâtiment. Il voulait être agent de sécurité, il n'y avait que ça. Il voulait passer son CAP d'agent de sécurité. Parce que son copain lui avait dit « si tu as ton CAP, je te prends ». Je crois que son CAP [qu'il avait], c'était dans un boulot intéressant. C'était dans le bâtiment et on en cherchait. Il me disait « c'est pas mon truc ». Quand j'écoutais, il avait une expérience. Je lui dis « attends »... Je veux ça, un point c'est tout. Il n'avait rien à me dire. Je lui dis « agent de sécurité... Oui, d'accord, tu me dis que tu as un boulot. Moi je veux bien. Mais tu ne sais même pas me dire comment ça se passe et tout ça... » Ce qu'il en est, c'est qu'il a fait son CAP, et il n'est même pas allé à l'examen. Et je sentais, c'était parce qu'il y avait une urgence. Il savait qu'il y avait un CAP qui démarrait tout de suite. C'était agent de sécurité, parce que ses copains étaient rentrés. C'était le seul moyen pour lui d'aller vite. Et de rentrer en formation. Il n'avait pas d'argument. On sentait que ce n'était pas ancré. Il me disait « Si, si. Mon père va me faire rentrer ». Mais on sentait que c'était du pipeau. Tu sentais que c'était l'urgence de rentrer. Son copain était rentré... Il savait le lieu, la date et tout ça. « Signez là madame ! Signez là ! » C'était tout. Alors des fois, je me dis, que je devrais le faire. Et certaines fois, je le fais. Mais ça le dessert. Parce que c'est un échec supplémentaire » [Céline, ML U].

Dans son face-à-face avec ce jeune homme, déjà titulaire d'un CAP, on voit se composer une dialectique des temps sociaux : le jeune homme ne démord pas de l'instantanéité (« *il y avait une urgence* », « *un CAP qui démarrait tout de suite* », « *le seul moyen pour lui d'aller vite* », « *l'urgence de rentrer* »). De plus, ce qu'il avance comme garantie sur le futur est dénié par Céline (« *il me disait « si, si : mon père va me faire rentrer », mais on sentait que c'était du pipeau* »). L'urgence est un argument qui se suffit à lui-même : on doit agir car demain il sera trop tard pour agir. C'est aussi un argument par défaut : on doit agir comme ça car on ne peut pas faire autrement (« *il n'avait que ça en tête* », « *il voulait être agent de sécurité, il n'y avait que ça* », « *je veux ça un point c'est tout* », « *il*

n'avait que ça à me dire », « il ne voyait que ça », « signez là, signez là », c'était tout »). L'« échec » de Céline réside dans l'impossibilité de modifier le rapport au temps, à ce moment précis, du jeune qu'elle a en face d'elle, de lui faire entendre raison, sur ce qui dans son passé et dans son futur rendait toute allocation injuste. Le fait qu'en l'occurrence, il peut avoir un « boulot intéressant », avec de l'expérience, de bonnes chances d'insertion, le fait qu'il ne donne pas toutes les preuves de motivation dans ce nouveau métier (*« Oui, d'accord, tu me dis que tu as un boulot. Moi je veux bien. Mais tu ne sais même pas me dire comment ça se passe et tout ça... »*) : autant d'indices qui délégitiment la demande immédiate du jeune.

À propos des demandes de FAJ, Carole, de la mission locale R, met sur le compte de l'expérience, cette capacité à jouer avec les temporalités :

« La notion d'urgence, vraiment, en 20 ans, j'ai pris du recul. J'ai toujours été très très mal par rapport aux situations de précarité. Mais la notion d'urgence, je pense que c'est la notion sur laquelle j'ai réussi à évoluer le mieux. Parce qu'il y a des situations vraiment fragiles mais la notion d'urgence c'est ça : un jeune qui passe la porte en disant « je suis aux abois, je ne vais pas pouvoir m'en sortir, il faut absolument que j'aie une aide ». On discute ... Et le jeune en sortant me dit que les grands-parents peuvent prêter l'argent que les parents ne veulent plus prêter... C'est de cet ordre là. Moi je ne me presse pas. D'abord j'ai besoin de sentir sa problématique. Parce que dans sa façon à lui de la ressentir et de la vivre, c'est sûr qu'il y a la notion d'urgence. Parce qu'on est toujours très mal dans ce qui se passe. Mais on en parle. Il n'y a pas longtemps une fille qui a passé la porte, un cas lourd : elle me disait qu'elle ne pouvait plus. Et moi je lui dis : « la seule solution d'urgence qui existe aujourd'hui, c'est hôpital qui répond. En dehors de l'hôpital, il n'y a pas de notion d'urgence qu'on ne puisse travailler » dans un certain temps. C'est quelque chose que j'ai intégré moi. Il faut qu'on aide ces jeunes là à relativiser. On voit à quel point c'est urgent. Moi, pour moi, d'urgence, il y a que dans le domaine de la santé » [Carole, ML R].

Carole se place dans une posture éducative (*« il faut qu'on aide ces jeunes à relativiser »*) face à ce qui est repéré comme une caractéristique de cet âge de la vie à savoir le sentiment d'urgence. L'adulte tempère pendant le temps du dialogue. Il remet en perspective : le besoin est relativisé en le mettant en vis-à-vis de l'archétype du besoin, à savoir les besoins vitaux²¹ (*« Moi, pour moi, d'urgence, il n'y a que dans le domaine de la santé »*). Au fil de l'entretien avec Carole, on s'aperçoit que sa conception de l'urgence fait moins référence au caractère nécessaire et immédiat d'une aide sur le mode de la compassion qu'à une aide centrée sur les biens de première nécessité, ici l'aide alimentaire. Dans le cas qu'elle nous présente, la demande n'a en fait pas grand chose d'urgent puisque la jeune fille qu'elle décide d'aider a *« un petit pécule financier »*.

Par contre il m'est arrivé de répondre à une demande de FAJ d'urgence d'une jeune fille : une jeune fille qui arrive de Normandie, elle vient se poser ici, elle est hébergée par les copains. Les copains n'ont pas à tout subir. Ils sont déjà sympas... Elle a une voiture, donc elle a quand même des frais de voiture à faire. Elle a amené avec elle un petit pécule financier, parce qu'elle avait arrêté son boulot et elle avait sa paye. Mais il y a tout à payer. Il faut payer la bouffe aux copains, faire des démarches, donc utiliser de l'essence dans la

²¹ On remarquera que Jon Elster s'appuie sur le secteur médical pour forger son concept de « besoin ».

voiture, faire arriver ses meubles et chercher un appartement dès qu'elle a un boulot. Donc on a vite aidé à chercher du boulot, et moi j'ai fait une demande de FAJ urgence. Là, ça me semblait important, parce que elle, pendant ce temps-là, elle mettait son fric sur autre chose. On demande une aide alimentaire aux FAJ, on récupère 300 euros pour t'aider à alimenter tout ça. C'est une notion d'urgence que j'entends. » [Carole, ML R].

Au terme de cette exploration du principe du besoin, il apparaît que la notion de « jeune en difficulté » prend des sens différents selon les aides qui sont en jeu. Dans les mesures favorisant le développement de l'employabilité, le jeune en difficulté l'est par rapport à sa situation sur le marché du travail et son efficacité. Même si le repère du diplôme est mis à mal, la mesure de la grandeur dans la cité industrielle s'inscrit encore souvent en référence au niveau scolaire, qu'il s'agisse de requalifier le « niveau » du jeune dans un processus systémique ou clinique. Dans l'aide financière, le degré de difficulté est ramené à des indicateurs économiques ou financiers. Le parcours scolaire est certes renseigné dans les dossiers et la lecture des dossiers en commission en fait un passage obligé, cependant on ne s'y attarde pas quand il s'agit de juger de l'état de besoin du jeune, de son rang dans l'ordre du bien-être. Ainsi celui-ci est-il versé à l'ordre des pauvres, des êtres petits dans le monde marchand. Enfin, la notion de besoin apparaît comme risquée pour les conseillers : en effet, sa proximité avec la compassion risque à tout moment de déposséder les intervenants sociaux de leur ressource professionnelle la plus précieuse : le jugement d'appréciation sur la situation. L'appréciation s'inscrit dans la durée, cette dernière ayant vocation à être abolie par la demande en urgence.

3. Les critères du mérite

Le second principe est celui du *mérite*. Il fait référence au passé de l'individu, à la bonne volonté dont il a pu faire montre dans son insertion. Ce principe s'applique plus particulièrement à l'aide financière, dans la mesure où, contrairement aux aides en services, elle vient en réponse à une demande. De plus, cette aide met en jeu de l'argent, toujours délicat à manier pour les conseillers. L'argent est symboliquement fortement associé au mérite. Les registres d'argumentation des conseillers d'insertion concernant le mérite sont variés. Les règles intégrant le mérite comme principe allocatif sont elles-mêmes différenciées, entre le CLA U peu préoccupé par les incitations produites par l'affichage du principe du mérite et le CLA R soucieux de « faire passer un message aux jeunes ».

3.1. L'éthique de l'effort

Lorsqu'on interroge les conseillers sur les demandes de FAJ peu légitimes, il n'est pas rare que des arguments fondés sur le mérite soient avancés. Denise [ML R] présente le cas d'un jeune à qui elle a refusé de monter un dossier de demande de FAJ. Le statut de jeune en difficulté, de jeune qui « a eu une histoire de vie très difficile, très lourde » [principe de besoin] ne permet pas de renverser son stigmat : « Il a fait de la prison, etc. mais il est dans le refus le plus total de transpirer pour gagner de l'argent ». Il a fait de la prison ce qui le place en première ligne dans l'ordre de priorité de la discrimination positive mais « il est dans une logique de délinquance, de dire « l'argent facile, c'est plus facile ! Donc je ne vais pas aller transpirer... ». L'éthique du travail est bien ici au centre du conflit. Une éthique d'autant plus atteinte que les conditions de rémunération du travail auquel le jeune peut aspirer ne sont pas très incitatives : « parce que pour eux, c'est se faire avoir que d'avoir un SMIC pour un CAP en maçonnerie ». L'impératif d'empathie qui structure la relation des conseillers à leur

public l'oblige à rentrer dans la logique peu calviniste de ce jeune mais « *on a quand même un discours auquel il faut que je m'adapte pour lui parler. Parce que en plus, je ne suis pas dans ces notions là, moi, donc il faut prendre de la distance* ». Quels sont les termes de la demande et les justifications de refus ?

« Ce jeune vient me voir : il me dit qu'il a besoin d'argent. Je lui dis : « sans doute », puisqu'il a toujours besoin d'argent ! Il a l'allocation d'insertion [contrat jeune majeur] : 1200 FF. Il est hébergé par les parents de sa petite copine. Il me dit qu'il a besoin d'argent parce que « comme je monte à Paris avec la copine en septembre, et que en août, - il ne me l'a pas dit, mais je pense qu'il est en vacance avec ses parents - il faut que je fasse des économies pour aller à Paris ». Je lui dis : « Parfait. Ces économies, tu vas te les faire, en travaillant !. Ce n'est pas l'État qui va te faire un petit capital d'économie. » Là-dessus, je lui parle de ses charges et de ses dépenses ; « Il faut que je me lave », oui, ça va ! Un gel douche, ce n'est pas 1200 FF. « Faut que je m'habille ». Tout le monde ne met peut-être pas 1000 FF dans ses vêtements tous les mois. Il n'a pas de téléphone portable. Donc il n'a pas de frais de téléphone. Ça va. « Les cigarettes ». Il n'a pas osé dire que c'était plutôt les savons²² qu'il achetait. Mais je sais : ça coûte cher les cigarettes. Mais ce que tu es en train de me dire, c'est qu'on monte un dossier FAJ ensemble, il faut que je leur dise que tu as 1200 FF d'argent de poche, que ça ne te suffit pas pour aller à Paris. Ce que j'entends. Parce que c'est très cher, Paris. Mais que tu ne veux pas travailler pour autant ! Et puis il me dit : « j'ai des dettes », parce qu'il a fait des bêtises, il faut qu'il paye. Alors je vais dire aussi au FAJ « comme il faut qu'il paye des dettes judiciaires, aidez-le ! » Est-ce que tu entends tout ça ? Tu entends comment l'État peut aider un jeune qui ne veut pas transpirer un mois éventuellement en juillet en maçonnerie mais qui veut bien que l'État lui fasse un capital. Moi, je ne monte pas ce dossier » [Denise, ML R].

Ici, l'ancienne mais néanmoins efficace dichotomie entre le chômeur volontaire et le chômeur involontaire sert à faire le tri entre les bonnes et les mauvaises demandes. Sur ce point la conseillère anticipe bien les normes non écrites de la commission. En effet pour la présidente Conseil général du CLA R, le mérite est intégré dans l'attribution de l'aide. « *Pour la scolarité, c'est vrai que c'est lié au fait d'avoir travaillé l'été. Ce n'est pas dans le règlement, mais c'est vrai qu'on demande au jeune d'avoir fait un effort et d'avoir travaillé l'été pour financer une partie de sa scolarité* ». Cette règle va à l'encontre de la croyance relativement ancrée chez les candidats à l'aide qui voudrait que seuls les plus démunis ont droit à une aide financière (sur le modèle des bourses d'études) :

« Alors souvent, les jeunes, par expérience, ils n'osent pas le dire, parce qu'ils ont peur qu'on ne les aide pas. Souvent ils n'ont travaillé qu'un mois, et même pas à temps complet. Souvent ils n'osent pas nous le dire. Donc on demande. À partir du moment où ils ont travaillé l'été, où ils ont fait un petit effort pour trouver un travail, on regarde le dossier avec un peu plus attention » [Présidente CG, CLA R].

De même, l'aide au permis qui, comme l'aide aux études, n'est pas considérée comme totalement vitale intègre en partie le principe du mérite. L'évaluation du mérite dans l'aide au

²² Terme argotique pour désigner les barres de haschisch.

permis repose sur une variable dichotomique : le financement des cours de préparation à l'examen du code de la route. La commission finance uniquement les cours de conduite, le jeune et sa famille supportant le coût des cours de code. Aussi le jeune aura-t-il fait la preuve qu'il a fait un effort non seulement financier mais aussi en nature :

« On est dans une démarche d'insertion, d'activité. J'ai par exemple un jeune qui nous a dit « oui, j'ai travaillé l'été : j'ai travaillé un jour ». Ça nous a bien fait rire. Par contre, j'ai le cas d'une jeune, on lui avait conseillé de travailler l'été, elle n'avait pas travaillé. L'année d'après elle revient, comme on garde les dossiers de l'année d'avant, là il y a eu un rejet en lui disant « on vous avait conseillé de travailler l'été, vous ne l'avez pas fait » [Présidente CG, CLA R].

Le principe du mérite sous-tend la dégressivité des aides pour des jeunes qui ont déjà eu un nombre important de demandes durant l'année. Dès la seconde aide à la recherche d'emploi, le CLA U peut décider de baisser le montant de l'aide de 1500 FF à 1000 FF, manière de signifier au jeune qu'il doit fournir plus d'effort pour trouver un emploi et rendre efficace sa recherche d'emploi.

Le jugement en mérite peut s'appuyer sur différents critères.

3.2. Les différents critères du mérite

Les demandes de FAJ actionnant le principe du mérite (35 dossiers sur 246 traités, soit 14,2 %²³) peuvent le faire sur de multiples registres ou critères. Le critère de l'assiduité dans la fréquentation des institutions d'insertion et le critère de la « motivation » sur un registre plus subjectif sont omniprésents dans les dossiers de demande de FAJ.

3.2.1. Le critère de l'assiduité

Les dossiers de demande comportent des appréciations relevant du registre de l'assiduité dans la formation ou dans la recherche d'emploi (17 dossiers sur 35). Les catégories de jugement énoncées par les conseillers font référence à la persévérance, donc au mérite à l'épreuve du temps : « *sérieuse, assidue aux postes internet* » [FAJ U, demande d'aide à la recherche d'emploi], « *bonne assiduité à l'École de la deuxième chance* » [FAJ U, demande d'aide au transport et à la subsistance], « *a fait de nombreuses démarches* » [FAJ U, demande d'aide à la formation], « *recherche un emploi avec la mission locale - consulte des offres* » [FAJ U, demande d'aide à la recherche d'emploi], « *très assidu à sa formation* » [FAJ R, demande d'aide alimentaire], « *démarche assidue, régulière* » [FAJ U, demande d'aide au logement], « *très peu d'absences dans sa formation* » [FAJ R, demande d'aide dans l'attente de rémunération²⁴].

Ce même critère de suivi dans le temps répond aussi au principe du besoin car le fait de revoir un jeune régulièrement à la mission locale témoigne, autant de sa volonté réelle de « s'en sortir » que des difficultés dans lesquelles il est embourbé. Ainsi trouve-t-on souvent dans les dossiers des commentaires faisant état de la fréquentation de la mission locale : « *après une année d'inactivité, s'est inscrit à la mission locale pour monter un projet*

²³ Le mérite de l'individu est plus fréquemment mobilisé dans le FAJ R (21,8 % des demandes) que dans le FAJ U (12,0 % des demandes).

²⁴ Les demandes d'aide financière dans l'attente d'une rémunération visent à garantir un revenu pendant le laps de temps qui sépare le démarrage de la formation et la première rémunération. Dans ce cas, le FAJ remplit sa fonction de garantie de revenus pendant les périodes interstitielles du parcours.

professionnel » [FAJ U, demande d'aide dans l'attente de rémunération], « *connu depuis 1997 par la mission locale de manière irrégulière* » [FAJ U, demande d'aide dans l'attente de rémunération], « *motivé, sérieux, vient très régulièrement sur l'antenne* » [FAJ U, demande d'aide à la recherche d'emploi], « *connue à la mission locale depuis 1997, sérieuse – recherche active d'emploi dans les métiers de l'animation* » [FAJ U, demande d'aide à la recherche d'emploi], « *revient dans le temps* » [FAJ R, demande pour aide à la subsistance], « *vit chez un ami qui recherche un emploi à la mission locale* » [FAJ R, demande pour une aide au transport/aide au premier emploi], « *va intégrer TRACE – recherche du travail – a financé son code* » [FAJ R, demande pour une aide au permis de conduire], « *travail de formation et de projet professionnel en cours à la mission locale* » [FAJ R, demande d'aide au permis de conduire]. Si la plupart des conseillers se cantonnent à l'« obligation de moyens », en ce sens qu'ils mettent l'accent sur l'effort fourni par l'individu, il est arrivé dans un cas que l'instructeur, assistante sociale, mette en avant les *résultats* scolaires ou plutôt leur progression pour attester du mérite de la personne: « *les résultats à la première session sont nettement meilleurs qu'à la première – après entretien, M. X est un étudiant sérieux qui a démontré sa motivation. Les difficultés rencontrées ont décuplé sa motivation* » [FAJ U, CROUS, demande d'aide au transport et pour les frais de scolarité].

Mais il est vrai que ce type de rhétorique s'applique plus facilement aux étudiants et moins aux stagiaires de la formation professionnelle. Le traitement de la demande sur le mode de la ténacité peut paradoxalement s'étendre à des domaines purement sociaux comme dans ce cas : « *a réussi son concours d'éducatrice spécialisée ce dont elle est très contente – parcours remarquable – assume un traitement pour dépression* » [FAJ R, demande d'aide dans l'attente de rémunération]. En utilisant judicieusement le terme d'« assumer », le conseiller donne une double connotation à son argument, méritoire (dans la mesure où la jeune fille réalise un acte responsable de supporter une thérapie en vue d'améliorer son état) et compassionnel (puisqu'elle révèle dans le même temps sa pathologie).

3.2.2. Le critère de la motivation

Dans les 18 autres dossiers concernés par le principe du mérite, les conseillers s'appuient sur un jugement sur la motivation du jeune pour fonder une demande. Dire qu'un jeune est très motivé devient une sorte de rituel dès lors qu'il faut défendre une aide à la formation ou à un quelconque projet : « *jeune très motivé dans son parcours* » [FAJ U, demande d'aide pour frais d'installation], « *très motivée* » [FAJ U, demande d'aide dans l'attente de rémunération], « *très motivé et perspicace* » [FAJ U, demande d'aide pour une recherche d'emploi], « *jeune homme très sérieux, motivé* » [FAJ U, demande d'aide à la formation], « *il est très motivé* » [FAJ U, demande d'aide dans l'attente de rémunération], « *très impliqué dans son projet d'insertion* » [FAJ U, demande d'aide à la formation], « *jeune homme dynamique et motivé qui veut se donner le maximum de chance pour réussir* » [FAJ U, demande d'aide à la recherche d'emploi], « *jeune fille souhaitant s'investir dans sa formation* » [FAJ U, demande d'aide au transport et à la subsistance], « *jeune homme très perspicace face aux démarches qu'il a dû effectuer* », [FAJ U, demande en attente de rémunération], « *durant le CES, il a trouvé une motivation* » [FAJ R, demande d'aide au transport], « *volontaire dans les démarches d'accompagnement social* » [FAJ R, demande d'aide pour l'assurance automobile], « *effort d'insertion depuis son arrivée du Maroc* » [FAJ R, demande d'aide dans l'attente de rémunération].

Au-delà de cette simple déclaration de bonne foi, les conseillers tentent dans six dossiers de donner des preuves concrètes, des indicateurs de cette motivation en indiquant par exemple que le jeune « *accepte de changer de région* » [FAJ U, assistante CG, demande

d'aide au logement], ou qu'il « *a accepté une formation à l'extérieur de Marseille pour obtenir un diplôme dans les plus brefs délais* » [FAJ U, demande d'aide au transport et à la subsistance], « *un parcours riche en expériences* » [FAJ U, demande d'aide au transport], « *a beaucoup bougé, très dynamique dans son insertion* » [FAJ R, demande d'aide à la formation]. Dans l'optique de l'effort, toutes les preuves sont bonnes, même les moins légalement correctes : un jeune homme « *aide des amis sur le marché à vendre des habits* », ce qui cautionne son projet de CAP vente [FAJ U, demande en attente de rémunération]. Une précarité bien gérée est enfin un signe de bonne conduite morale (« *saisonnnière et arrivait à gérer son budget – a un emploi prévisionnel pour l'été* » [FAJ R, demande en attente de rémunération]).

On retrouve là toutes les dominantes de la cité par projets (Boltanski, Chiapello, 1999) dont Boltanski et Chiapello montrent la formation dans les années 1980. Le projet d'activité, qui dans le monde connexionniste dépasse de loin l'insertion en emploi, est considéré comme un « *effort méritoire* ». Dans ce monde, on récompense ce qui constitue l'atout premier des grands, à savoir le sacrifice de la stabilité et de l'ancrage. On valorise au contraire la mobilité, la flexibilité. Le projet « *est ce qui insère ou réinsère, qui permet de développer chez les personnes une employabilité minimum, c'est-à-dire une capacité à passer avec succès l'épreuve de connexion à un premier projet, suivie de l'épreuve de mobilité, c'est-à-dire de connexion à un autre projet une fois le premier terminé* » (ibid., p. 489).

3.2.3. La nature des indicateurs d'effort

On comprend avec cet extrait d'entretien que le jugement sur ce principe s'inscrit dans la durée du suivi, dans la mesure où le jugement en mérite demande un examen du passé de l'individu :

« S'il est motivé. On voit s'il vient régulièrement à la mission locale. S'il va faire des démarches. S'il vient régulièrement à la mission locale, on a travaillé son C.V., etc., à ce moment-là c'est un jeune qu'on a besoin de traiter, ponctuellement. Il n'y a pas de raison qu'on n'aide pas. Mais ça n'est pas systématique.[...] Je regarde sur Parcours [le logiciel de suivi des trajectoires des jeunes des missions locales], j'essaie de vérifier s'il vient régulièrement. S'il était suivi par untel pendant un temps. Donc ça c'est quelqu'un qui vient à la mission locale » [Flavie, ML U].

Le jugement au mérite peut aussi s'appuyer sur des indices plus ponctuels. L'inscription à l'ANPE notamment est devenue une preuve de bonne volonté indispensable pour tout candidat à une aide à la recherche d'emploi auprès du CLA U. Cette dernière a institué une aide de 1500 FF pour la recherche d'emploi mais qui, selon les affirmations d'une des responsables, est difficile à appliquer.

« Quelqu'un qui vient et qui me dit « je suis en recherche d'emploi. J'ai besoin d'un FAJ ». Je pose des questions par rapport à sa recherche d'emploi : est-ce que vous êtes inscrit à l'ANPE ? Bien que ça ne soit pas une obligation.

Q : Mais c'est une indication...

Oui. Est-ce qu'il envoyait des lettres ? Est-ce qu'il va rendre visite à une entreprise ? Est-ce qu'il a des contacts avec d'autres personnes qui travaillent pour essayer de voir s'il peut être embauché quelque part, ne serait-ce qu'en

remplacement ? Si la personne n'arrive pas à me répondre à ça ou me répond en disant « oui, je le fais ». Alors là, je ne le monte pas.

Q : C'est-à-dire qu'il n'arrive pas à donner de réponse précise... ?

Voilà. Comment j'arrive à comprendre ? C'est tout simplement quand je lui dis « je te donne une semaine, tu reviens avec le courrier que tu as envoyé, les offres d'emploi que tu as pris à l'ANPE ». Et là il revient me voir. Même s'il revient avec des dates qui sont du jour même, je vais accepter. Parce que là, il aura fait quelque chose. Mais je vais comprendre que la personne voulait juste tenter, si elle ne revient pas. Et la plupart, c'est ça. » [Foued, ML U].

3.3. Du système de la récompense au système incitatif

L'incitation n'est que le pendant du mérite. À partir du moment où on conçoit que l'aide peut venir récompenser un certain type de comportement, on peut envisager d'utiliser l'aide pour inciter les individus à adopter ce comportement souhaitable. L'aide financière du FAJ, dès qu'elle commence à être connue et publicisée auprès des jeunes, prend un caractère incitatif. Elle ne peut plus être un dispositif contributif pur, tel que défini par Elster, puisque les individus anticipent les critères d'attribution et notamment ceux fondés sur le principe du mérite. Dès lors qu'ils pensent en êtres rationnels, ils sont incités à fournir les efforts requis pour obtenir une aide. Cependant, les CLA peuvent décider d'introduire une dose d'incitation supplémentaire dans leur règlement intérieur ou tout simplement dans leur pratique en signifiant clairement aux demandeurs que l'aide demandée sera soumise à une contribution. Dans le CLA R, l'outil utilisé à cette fin est le report de la décision. Entre le moment du report et la date de la nouvelle présentation du dossier, du temps est donné pour que les jeunes remplissent le contrat contributif.

Un report incitatif

CLA R du 18/06/2002

Un jeune fait une demande d'aide au permis de conduire afin de compléter une formation en élagage à la rentrée universitaire. Il touche 300 euros par mois dans le cadre de sa formation CAPA²⁵.

Il vit chez sa mère (1887euros de revenus), qui est agente administrative au sein du Conseil général (elle est une collègue de la présidente du CG). Le jeune explique dans son argumentaire que sa mère étant en longue maladie, elle est en commission de surendettement et ne peut ainsi subvenir à ses besoins.

La conseillère qui a instruit son dossier insiste sur la qualité de la formation qui « *est un plus pour l'insertion* ». Elle considère que le financement du permis de conduire et une aide au transport seraient « *un coup de pouce pour l'insertion du jeune* ».

Ce qui pose problème à la commission, c'est le caractère anticipé de la demande. La demande est faite fin juin et la formation démarre en septembre.

CG : *il a deux mois pour travailler cet été et mettre de l'argent de côté. Mais je connais la mère, elle travaille au Conseil général. On sait qu'elle a de grosses difficultés financières.*

Le CLA décide de surseoir à la décision et de la remettre en septembre. Elle justifie sa décision : « *vous pourrez représenter la demande en justifiant de vos activités d'ici là* »

²⁵ Certificat d'Aptitudes Professionnelles Agricole

et de votre inscription aux ASSEDIC. Votre demande sera réétudiée en fonction de vos activités durant l'été ».

Par cette remarque, la présidente de la commission donne un signal clair à l'individu qui sera plus incité à fournir une contribution. Dans cet exemple on note aussi le poids du principe de mérite ou principe de récompense. En effet, l'accumulation des arguments de compassion qui sont pourtant facilement vérifiables (la mère du jeune homme est une collègue de travail d'une des présidentes du CLA) ne suffit pas à contrebalancer cette volonté de montrer le droit chemin au jeune.

Le principe du mérite est assez important dans le CLA R pour venir bousculer des règles préétablies comme le montre le cas suivant.

Afficher ou ne pas afficher la règle ?

CLA R du 06/06/2002

Une étudiante, fille d'une famille de trois enfants, tous étudiants boursiers, demande une aide de 150 euros pour payer une formation BAFA d'un coût total de 510 euros.

La représentante CG, ayant préinstruit le dossier, a marqué en gras sur le dossier « formation déjà payée ». La jeune fille a réglé le coût de la formation avant de faire la demande de FAJ, ce qui est un motif de rejet dans le règlement.

La commission demeure cependant gênée.

DDASS : *ça ne doit pas être facile pour les parents.*

CG (insistante) : *formation déjà payée et finie depuis avril : il y en a beaucoup qu'on a rejeté pour ça avant elle. Jusqu'à présent c'était « c'est payé, c'est payé ».*

ML : *il y a des aides Jeunesse et Sport. La situation n'est pas dramatique, on peut la renvoyer vers Jeunesse et Sport...*

DDASS : *ils ont quand même trois gamins à la fac...*

La commission se concerta ensuite pour décider du motif du rejet à inscrire sur le dossier. Doit-on invoquer le motif réel du rejet, à savoir que la formation a déjà été payée ?

DDASS : *non, sinon on pénalise ceux qui font l'effort de payer !*

CG : *oui, mais c'est la règle !*

CAF : *on a déjà trouvé des moyens de contourner la règle quand il y avait nécessité : on tournait en aide alimentaire ou quoi...Mais là, ce n'est pas le cas...*

Les remarques sur les dossiers sont en effet décisives. Beaucoup plus que les textes réglementaires qui ne sont pas connus des jeunes et parfois même pas des conseillers eux-mêmes, les commentaires justifiant le rejet construisent l'information sur les règles vis-à-vis de l'extérieur. À travers l'accumulation de

l'expérience de dépôts et de retours sur les dossiers, les conseillers ainsi que le public jeune demandeur construisent un ensemble de savoirs sur ce qui est attendu, valorisé dans les demandes. Dès lors, le message doit anticiper les conséquences de sa diffusion sur les comportements des acteurs : invoquer le motif du paiement anticipé de la formation risquerait de décourager « ceux qui font l'effort de payer », donc d'inciter à des comportements peu méritants.

Le troisième et dernier principe que nous mettons au jour est celui de l'efficacité.

4. Les critères d'efficacité

Le principe d'efficacité est lié à l'objectif assigné aux ressources distribuées, à savoir la transformation de la situation de la personne. La justice de service cherche à modifier les qualités des personnes, leur état, dans une opération qui est frappée d'incertitude car elle porte sur le futur des personnes. Cette incertitude tient à « *l'interaction, ou participation conjointe des individus ou groupes prestataires et utilisateurs dans l'obtention des effets ou résultats de service* » (Delaunay, Gadrey, 1987, p. 203). Les principes de justice post-allocation peuvent alors venir opérer une sélection des bénéficiaires sur la base de *l'efficacité locale*, c'est-à-dire sur un critère de plus-value²⁶ qui invite les acteurs locaux pour la France à parier sur un « monstre » : l'état de la « personne-mesure », c'est-à-dire l'état de la personne augmentée du service dont elle peut potentiellement bénéficier. Le principe d'efficacité locale est donc un principe d'allocation conséquentialiste utilitariste.

Ce principe a trait à l'avenir de l'individu. Il évalue la plus-value de l'aide, les chances qu'elle a de permettre au jeune de trouver effectivement un emploi. C'est le registre du projet, de sa viabilité, de sa faisabilité. La mesure le fera-t-elle grandir dans un état ou dans un autre (dans le monde domestique, civique, industriel ou du projet)? ou au contraire régresser? À la différence du Québec qui fait aussi intervenir le principe de l'efficacité locale dans le ciblage des mesures, l'incertitude inhérente à ce type de principe tourné vers le futur n'est pas gérée par un dispositif de prédiction statistique mais au cas par cas, dans un processus individuel ou collégial de construction de la *confiance*.

4.1. Un jugement en pertinence

L'action sociale, dans sa volonté de « mettre la personne au centre », tend à fortement personnaliser l'aide. De ce fait, l'aide n'a pas de valeur en soi. Elle tire sa valeur de l'ajustement à l'état de la personne. Elle se transforme au contact de la personne, pouvant être néfaste ou au contraire bénéfique. En d'autres termes, les professionnels ont tendance à privilégier la valeur d'usage de l'aide plutôt que la valeur naturelle. Plus la ressource est neutre, c'est-à-dire moins l'usage de la ressource est inscrit dans sa nature, plus les professionnels tentent d'anticiper les conséquences de l'allocation sur l'individu. L'aide financière représente en cela une forme de risque pour les travailleurs sociaux du fait de sa liberté d'utilisation. Les professionnels de l'insertion développent donc une vigilance

²⁶ « la ressource rare doit être donnée en priorité à la personne qui en fera le meilleur usage pour elle-même » (Elster, 1992b, p. 18). Dans nos dispositifs de justice, les situations de comparaison interpersonnelle des états sont très rares. La décision d'allocation ne se réalise pas sur le mode de l'alternative (donner la ressource à tel jeune plutôt qu'à tel autre) mais sur la base d'une évaluation singulière de chaque situation. C'est pourquoi le principe d'efficacité locale peut être reformulé de la manière suivante : « la ressource rare doit être donnée en priorité à la personne qui en fera un usage satisfaisant pour elle-même ».

particulière ainsi que des dispositifs d'encadrement afin de structurer l'usage de ces types d'aide par les jeunes.

Dans le FAJ, le législateur a, de manière intentionnelle, introduit la logique de l'usage en mettant le *projet d'insertion* au centre de la construction réglementaire du FAJ²⁷. Au-delà de cette aide financière, l'ensemble des dispositifs semble être relu à l'aune du jugement en pertinence qui met l'accroissement de grandeur au premier plan : la mesure n'est pas une « fin en soi », mais un moyen. Il va de soi que l'objectif le plus fréquemment cité est l'insertion professionnelle : « *le critère principal, c'est l'efficacité de la mesure. C'est-à-dire, qu'est-ce que ça va permettre dans le produit final : l'insertion professionnelle?* » [Danielle, ML R]. Mais nous verrons au fil des extraits d'entretiens, que le principe d'efficacité se déploie dans d'autres registres et par rapport à d'autres critères qui relèvent du monde domestique, civique ou de la cité par projet (Boltanski, Thévenot, *op. cit.*).

4.2. Séparer le grain de l'ivraie : évaluer la qualité du projet

L'évaluation du projet est un acte difficile dans le FAJ. Qu'est-ce qu'un bon projet ? Nul n'a de définition univoque. Le jeune public de la mission locale a très bien intégré la rhétorique du projet. Le projet est devenu le sésame permettant l'accès par la voie royale à bon nombre de ressources. Pour les conseillers, il s'agit de distinguer les « vrais » et les « bons » projets.

4.2.1. Le vrai et le bon : la question du projet

Les conseillers de la zone U sont soumis à une forte pression des jeunes qui « connaissent les combines » et notamment le critère discriminant du projet. Leur propos traduit donc cette vigilance incessante déployée pour discerner le « vrai » projet du « faux ». Et le « bon » du « mauvais ». Certains projets sont en effet moralement ou socialement totalement inacceptables et considérés comme contre-productifs par rapport à l'objectif de l'insertion sociale et professionnelle :

« Je refuse [...] quand le projet ne correspond pas du tout à la demande. J'ai une jeune fille, qui demandait un FAJ pour ses déplacements à Marseille pour aller chercher du travail. Alors que je sais très bien, qu'en fait, elle ne va pas chercher un travail... Elle descendait à Marseille pour se prostituer. Donc là, j'ai refusé le FAJ, parce que je savais très bien qu'elle n'avait aucun point de chute à Marseille. Je l'aurais mise plus en difficulté si je l'avais accordé. [...] Je savais très bien qu'elle descendait à Marseille parce que elle voulait de l'argent. Et pas pour chercher un emploi. Elle n'est jamais descendue. Je lui avais dit : tu te cherches des petits boulots ici, et tu descends à Marseille après. Mais à Marseille, elle aurait été en grande difficulté » [Christine, ML R].

Dans cet exemple la justification du refus s'établit moins sur la base d'un jugement moral sur la prostitution que sur un jugement sur l'efficacité locale d'une telle aide (« *Je l'aurais mise en difficulté si je lui avais accordé* »). Le fait qu'elle n'ait aucun point de chute à Marseille, constitue un indice pour l'évaluation des risques de non-viabilité du projet de la jeune fille.

Dans cet autre exemple, la conseillère refuse de monter un dossier de demande de FAJ pour éponger une dette. L'usage de l'aide n'aurait en effet rien de positif. Utiliser l'aide pour

²⁷ Voir chapitre 8.

effacer une ardoise peut être dangereux : le conseiller envoie un message peu moral au jeune qui serait tenté de prendre les dépenses à la légère.

« Au départ, ils viennent et ils disent « j'ai un projet. Je voudrais être éducateur sportif. Mais il me faudrait un FAJ ». « Mais pourquoi ? » « Il me faudrait un FAJ ! ». Il s'énerve un peu. Je lui demande pourquoi il veut un FAJ. Et en fin de compte, il a une dette de 2000 FF. Il savait qu'il fallait un projet, donc il avait son projet, mais c'était très vague. Son truc, c'était qu'il avait une dette de 2000 FF. Moi je lui dis « ces 2000 FF, je veux bien te les donner. Mais d'abord ce n'est pas moi qui décide. Et ensuite, il faut que tu aies un projet. Le FAJ ne pourra pas éponger ta dette ». Et il s'est mis en colère. Là, j'en ai encore un : il avait des dettes parce qu'il avait acheté des cassettes vidéo. « Vous pouvez pas me faire un FAJ ? ». Non, tes cassettes vidéo, il fallait que tu prévois. Il en a pour 400 Euros. Il a dû en acheter des cassettes vidéo ! C'est une aide pour être réaliste » [Céline, ML U].

Par ces termes (« c'est une aide pour être réaliste »), Céline assigne un double emploi au FAJ : un emploi responsabilisant et un emploi pédagogique. La bonne gestion financière serait le résultat tant d'une incitation qui joue sur la rationalité des individus que de l'apprentissage, apprentissage de la réalité de la personne autonome financièrement. Le conseiller et la commission se comportent en bons éducateurs qui inculquent un ensemble de bonnes postures en matière d'économie domestique.

Dans l'exemple exposé par Fabienne de la ML U, le problème est aussi celui du bon usage de l'aide. L'aide pour recherche d'emploi qui constitue une catégorie répertoriée dans le FAJ U est en effet un modèle d'aide tournée vers le principe d'efficacité. Son usage est très restreint mais son accès relativement facile. Ici, un conseiller ANPE s'est en quelque sorte porté caution du jeune et de sa volonté de recherche d'emploi : *« Il est arrivé que je vois un jeune qui a été envoyé par son conseiller ANPE. Il le voyait très régulièrement. Donc, pas de problème, il faisait des démarches. La lettre de son conseiller ANPE, et sa demande au premier rendez-vous, c'était expressément pour pouvoir payer les timbres, pour pouvoir se déplacer, pour pouvoir faire des démarches quoi »*. En employant le terme «*expressément* », la conseillère souligne bien les limites très strictes de l'usage de l'aide financière.

Ce jeune fait des démarches mais la conseillère et la commission actionnent l'aide du FAJ spécial «recherche d'emploi» non pas en récompense de la recherche d'emploi mais pour faire des démarches et uniquement pour cet usage. Or l'entretien que la conseillère poursuit en remplissant le dossier fait émerger un « autre » projet sans doute tout à fait méritoire mais qui n'est pas conforme à l'usage attendu de l'aide :

« Et je lui avais pas dit la première fois combien il pouvait attendre du FAJ. Dans la discussion, on monte le dossier, et je lui dis « de combien vous pensez avoir besoin ? » [...] Je lui dis « de toute façon vous avez droit à maximum 1500 FF ». Et là il est tombé raide en disant « si j'avais su que c'était que pour 1500 FF, je ne serais pas venu ». Ça, ça coupe tout de suite les efforts qu'on fait. Parce que 1500 FF, c'est déjà pas mal pour des démarches. En fait, il n'avait pas du tout l'intention de s'en servir pour des démarches, c'était pour aider sa mère à payer un budget, à faire des courses, etc. alors je comprends que sa mère en ait besoin, mais ce n'était pas le but du truc. Alors du coup, une fois que c'est fait, c'est fait. Je n'allais pas lui dire « ah ben non, finalement... ». J'ai dû mettre le maximum. Mais en mettant une observation comme quoi je

trouvais que le jeune n'était pas très optimiste, pas très joyeux de ce qu'on lui proposait. Après, c'est la commission qui va trancher » [Fabienne, ML U].

Ce qui chagrine la conseillère et explique ses réticences, c'est bien sûr le mensonge mais surtout le décalage entre les intentions du jeune et l'objectif assigné à l'aide. Non pas que l'usage que le jeune voulait faire de l'aide soit immoral (quoi de plus généreux que de vouloir aider sa mère pour un jeune fils) mais il n'est pas ajusté à la demande. Par ce geste qui consiste à mettre une observation tendant à tempérer son soutien dans l'espace qui lui est réservé, la conseillère sait qu'elle handicape fortement le jeune dans sa demande. Elle a déjà participé à des commissions et sait que l'avis du référent est rédhibitoire lorsqu'il n'est pas totalement enthousiaste.

4.2.2. L'aide au permis de conduire : les dilemmes de l'efficacité

Le FAJ U n'a que peu l'occasion de financer le permis de conduire. Situé sur une zone urbaine doté d'un bon réseau de transport collectif, la nécessité du permis de conduire n'est pas avérée. En revanche, sur la zone R, le permis de conduire peut se justifier comme outil d'insertion. Le principe d'efficacité est prépondérant dans l'aide au permis de conduire qu'a mis en place le FAJ R. Cette aide, relativement importante (elle peut aller jusqu'à 3700 FF) et populaire dans la zone rurale, est en effet soumise à un ensemble de conditions fortement restrictives qui font appel aux divers principes énoncés. En effet, *«pour les demandes d'aide au permis, le jeune doit faire parvenir les réponses aux questions suivantes : quelles sont les raisons qui motivent la demande (un projet, un travail) ? Quels sont les types de déplacements envisagés ? Le jeune disposera-t-il d'un véhicule ? Comment paiera-t-il l'assurance ? À quelle hauteur peut-il participer ? Qui règlera le solde ? Comment ? »*²⁸. Ainsi, on s'assure de l'adéquation de l'aide à l'objectif d'insertion. On attend du jeune qu'il fournisse la preuve de la «bonne » utilisation du permis, à travers par exemple une promesse d'embauche. Cette dernière apporte la garantie d'un usage professionnel du véhicule, seul usage que le FAJ est réellement prêt à financer. De plus, la commission se prémunit contre le risque d'investissement en s'assurant que le jeune pourra bien s'acheter ou disposer d'une voiture une fois le permis obtenu. Le permis et la voiture sont deux biens complémentaires qui n'ont aucune utilité pris séparément. L'aide au permis est bien plus que toutes les autres formes d'aide soumise à une rationalité économique consistant à comparer les coûts et les bénéfices attendus de l'aide. Si la commission investit, elle veut avoir des garanties que ce ne sera pas à perte, *« parce qu'on s'aperçoit qu'il y a des permis qui sont financés, et puis le jeune va y aller une fois, deux fois, trois fois et puis après il n'y va plus pendant 6 mois. Donc ça va coûter une somme folle, parce que de fait, il va mettre tant de temps à le mettre en place qu'il va falloir un nombre d'heures nettement plus important que ce qui avait été posé dans le devis au départ »* [Murielle, ML R]. Les conseillers et les commissions sont amenés à faire des anticipations sur la capacité des individus à effectivement mener le projet de permis jusqu'à son terme et à rentabiliser cet investissement. Pour ce faire, la réussite de l'examen du code de la route peut être considérée comme un test, une épreuve pour vérifier la ténacité et les capacités de la personne à soutenir l'épreuve bien plus lourde et exigeante que représente l'examen de conduite :

« Je vois toujours une jeune femme. Elle veut présenter son permis de conduire, et je pense que c'est bien qu'on puisse l'aider dans le cadre du FAJ. Par ailleurs pour la financer, j'ai attendu qu'elle ait son code. Donc en disant : « elle aura payé son code »... Elle a par ailleurs des difficultés au niveau du

²⁸ Règlement intérieur du FAJ R.

français donc je me suis dit : « on va pas commencer à tout lui mettre, parce que le code avait coûté une fortune, on voit déjà comment elle va le financer, et comment elle va négocier le passage de son code, et après je fais un fonds d'aide aux jeunes ». Donc c'est vrai que là, je l'ai reporté. J'avais vu avec elle en lui disant: «votre objectif, c'est d'abord le code » parce qu'elle me dit: « c'est vrai que c'est difficile, j'ai un peu du mal dans la lecture ». Et en fait, elle l'a eu, son code. Donc aujourd'hui, je me dis, un budget qu'on va faire ensemble... Parce que cette jeune elle va rentrer dans TRACE ... Donc on va avoir des liens très fréquents, restructurer, je vais pouvoir la suivre correctement dans le passage de son permis » [Murielle, ML R].

Dans cet exemple, le « code » fait office de période d'essai pendant laquelle la conseillère peut évaluer des qualités diverses jugées indispensables pour le succès du projet. Cette période lui permet de révéler certaines informations sur la qualité de la personne avant que l'État ne s'engage complètement. C'est un moyen de s'assurer contre l'échec dans un contexte où l'individu ne présente pas toutes les garanties (« elle a par ailleurs des difficultés au niveau du français »; « le code avait coûté une fortune », « un peu du mal dans la lecture »). De plus, l'accompagnement dans le cadre de TRACE apparaît comme une seconde garantie (« je vais pouvoir la suivre correctement dans le passage de son permis »).

4.2.3. Le principe d'efficacité appliqué aux choses

Les gages d'efficacité concernent la personne dans son rapport à son projet mais ils visent aussi les « choses » comme le montre l'examen des demandes d'aide à la formation. Les commissions d'attribution sont par ailleurs émaillées de commentaires sur la qualité des organismes de formation qui participent du jugement sur le projet. Ici, la commission est amenée à statuer sur une demande d'aide à la formation. Les deux CLA U et R se donnent en effet la possibilité de financer des formations qui ne sont pas prises en charge par les financeurs habituels (Conseil régional, État, ASSEDIC), à condition toutefois que les formations soient un gage d'insertion réelle. Le FAJ U, par exemple, ne prend pas en charge la « formation destinée à des petits boulots » du type « Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur »²⁹ car elle ne vise pas l'emploi stable³⁰.

« C'est une super école »

CLA R du 18/06/2002

Un étudiant stagiaire fait une demande d'aide pour sa formation musicale de professionnel pour un montant de 431,98 euros (correspondant aux inscriptions en troisième année). Il est logé dans sa famille, la mère est salariée. C'est sa seconde demande : la première a eu lieu en février 2001 et elle était d'un montant de 4000 francs.

Le jeune explique qu'il a des frais de transport trop onéreux pour se rendre à sa formation. Sa formation n'est prise en charge ni par le Conseil régional, ni par les ASSEDIC. Sa mère « essaye de l'aider de son mieux ». Il dit « travailler toute l'année mais [que] ça ne suffit pas à payer sa formation ». Ses tests de fin de deuxième année

²⁹ Ce brevet est exigé par nombre de centres de vacances ou de loisirs dans l'encadrement d'enfants ou d'adolescents durant l'été.

³⁰ Règlement intérieur du FAJ U.

pour passer en troisième année ont été concluants et il pourra bénéficier d'une bourse afin de terminer ses études.

ML prend la parole, enthousiaste : *c'est une super école de musique ! Mais elle n'est pas prise en charge ni par les ASSEDIC, ni par le Conseil régional. C'est un truc de qualité. S'il passe, c'est qu'il est costaud. Il y en a rarement qui passent en troisième année. S'il a réussi, c'est vraiment super.*

CG : *le coût total de la formation est de 15 000 francs par an.*

ADSEA (sceptique) : *il faudra qu'il bosse cet été.*

ML : *il n'est pas au maximum puisque les 4000 francs, c'était l'année dernière.*

L'aide est finalement accordée.

La mission locale articule deux indices permettant de juger de l'efficacité de l'aide sur cette personne : un concernant la chose (la formation, « *de qualité* ») qui garantit la plus value de l'aide en termes de chances d'insertion, l'autre sur l'état de la personne (« *costaud* ») puisqu'il a passé les tests de sélection. Ainsi, la commission se prémunit contre le risque de non actualisation de l'investissement qu'elle consent. Le problème soulevé par le Conseil général et l'éducateur de l'ADSEA, c'est que la commission n'étant pas en mesure de lui payer l'ensemble du coût de la formation (15 000 FF), le jeune risque d'abandonner sa formation par manque de moyens. L'aide du FAJ serait alors complètement perdue, sans retour possible sur investissement. D'où un encouragement à travailler pour compléter le financement de la formation.

4.2.4. Le critère d'efficacité globale

Les critères fondés sur le principe d'efficacité sont très généralement centrés sur la personne. Dans la terminologie de Elster, les conseillers se fondent plutôt sur des critères d'*efficacité locale*. Mais tel n'est pas toujours le cas, notamment en zone rurale : les acteurs de l'action publique locale se sentent en effet plus concernés par le développement économique local. Cela explique sans doute l'argumentaire tourné vers l'*efficacité globale* présenté par Denise, défendant l'entrée dans TRACE pour un jeune de niveau IV (professionnel). La plus-value de la mesure ne concerne alors pas seulement la personne mais aussi la société :

« Par contre, j'ai fait rentrer mon fameux bac professionnel élevage équin, qui elle, est rentrée sur une formation agent tourisme équestre en complémentarité parce qu'elle veut monter un gîte et une activité cheval. Il faut vraiment qu'il y ait une pertinence là... Pour le jeune, et pour le département : parce qu'elle va créer son gîte chez nous. Donc la création de cette activité est chez nous aussi. Il faut que tu prennes en compte l'économie locale et la pertinence pour le jeune. Il ne faut pas que ça soit un cadeau pour le jeune. C'est quand même de l'argent public » [Denise, ML R].

La « société » est ici restreinte au « chez nous » : l'espace de rentabilisation de l'investissement se limite à l'« économie locale » même si le programme TRACE est national.

4.3. Entre exclusion pour excès de jeunesse et entrée stratégique : l'efficacité locale dans le programme TRACE

Le principe d'efficacité locale peut s'appliquer dans deux sens différents. Il peut servir à exclure des jeunes qui correspondent à la cible théorique du programme TRACE ou au contraire pour justifier l'entrée de jeunes dont les niveaux de formation sont largement supérieurs.

Dans le premier cas, l'écroulement peut être le résultat d'une requalification du jeune sous l'angle de son « lien d'activité ». Les individus situés dans les tranches d'âge les plus basses (16-18 ans) doivent donner des preuves de leur entrée réelle sur le marché du travail. Les conseillers les suspectent en effet d'être de « faux actifs », subjectivement peu engagés dans leur recherche d'emploi. Du même coup, les conseillers peuvent hésiter à leur proposer d'entrer dans un programme de longue haleine qui vise expressément l'emploi.

Dans le second cas, le principe d'efficacité peut expliquer ce que les évaluateurs publics dénoncent comme les dérives « vers le haut » des programmes d'employabilité. De nos observations et de nos entretiens au sujet du programme TRACE, il ressort que les entrées dérogatoires des jeunes de niveaux supérieurs au niveau VI et Vbis, sont moins l'effet d'une dérive vers le haut qui permettrait de répondre aux objectifs de mise en emploi dans une posture cynique, que le double produit de la requalification dans l'ordre du besoin (comme démontré au début de ce chapitre) et comme nous allons le montrer ci-après, de l'application d'une logique d'efficacité attentive à la plus-value du programme pour tel ou tel jeune en particulier. Dans ce dernier motif d'accès au programme, c'est moins la substance même du dispositif (à savoir l'accompagnement par un référent) que les droits dérivés qui décident de l'entrée dans le programme. Cette logique intervient aussi dans les entrées en CES. Nous montrons que ces entrées ne sont pas clandestines ; elles sont au contraire justifiées, non seulement aux yeux des conseillers qui les présentent, mais aussi aux yeux de tous les témoins (autres conseillers de l'antenne et coordonnateurs d'antennes lorsqu'il existe un comité d'entrées interne, représentants des directions du travail pour le CES, etc.).

4.3.1. Juvénisation et lien d'activité

Souvent les conseillers en insertion mettent en cause le « lien d'activité » des jeunes c'est-à-dire leur capacité à se positionner véritablement comme demandeurs d'emploi. L'autonomie dans la recherche d'emploi c'est-à-dire la capacité d'être réellement actif, devient la ligne de partage symboliquement efficace entre les jeunes en difficulté et les autres. Les conseillers d'insertion apparaissent alors comme un élément de déplacement des limites d'âge et de l'institutionnalisation de nouveaux attributs de la maturité.

La jeunesse et ses limites tant inférieures que supérieures sont l'objet d'une définition sociale qui fixe des « attributs (*positions et droits dans divers champs institutionnels*) socialement distribués » (Chamboredon, 1985, p. 16). Certains repères de l'entrée dans l'âge adulte perdent de leur valeur de scansion comme les étapes du cycle religieux face à la perte d'influence des Églises ou bien le service national. D'autres en revanche deviennent plus structurants. Mais surtout, la transformation des cycles de vie voit l'apparition d'une phase marquée par la « latence sociale et professionnelle » (*ibid.*) ou le « moratoire » (Galland, 1985) : une phase d'attente et de réajustements qui donne lieu, selon Olivier Galland, à des expérimentations juvéniles, des parcours par essais erreurs, loin des schémas de reproduction que pouvaient représenter les rapports intergénérationnels précédents.

L'allongement de la jeunesse, c'est-à-dire l'ouverture d' « une séquence de trajectoire biographique définie par l'insertion sur le marché du travail et sur le marché matrimonial » (Mauger, 1995, p. 25) donne une place tout à fait primordiale à des professionnels de la socialisation. Ces derniers (psychologues, éducateurs, conseillers en insertion) sont spécialisés dans l'aménagement de la transition en sus ou à la place de la famille. Ils participent à l'encadrement de cet âge de la vie et de ce fait, jouent un rôle important dans la définition et la répartition des attributs de la jeunesse.

Des travaux du CEE ont pu montrer que le marché du travail s'organisait autour de qualités professionnelles mais aussi sociales dans lesquelles les qualités liées à l'âge tenaient

une place fondamentale. Les employeurs utilisant de la main d'œuvre à bas niveau de qualification jouent inconsciemment des stéréotypes de la jeunesse pour alimenter le marché des emplois précaires (Balazs, Faguer, 1979 ; Faguer, 1999) : docilité, souplesse, polyvalence et instabilité forment une grille de correspondance entre les représentations associées à la jeunesse et les qualités attendues pour effectuer des tâches dont le niveau technique reste peu élevé (répondre au téléphone, aider à la vente, *etc.*) mais pour lesquelles on suppose de bonnes compétences relationnelles considérées comme naturelles.

Michel Pialoux le premier avait mis l'accent sur le rôle des intermédiaires de l'emploi, privés en l'occurrence, puisqu'il s'agissait des entreprises de travail intérimaire, dans la valorisation d'un « goût pour l'intérim » (alliant indépendance et goût pour la nouveauté et le changement), au sein d'une jeunesse populaire écrasée par l'échec scolaire (Pialoux, 1979). Pour lui, l'allergie au travail comme marque générationnelle de la jeunesse soixante-huitarde n'aurait été qu'un mythe culturaliste au profit de la justification d'un ordre social peu à peu naturalisé. Ainsi, les modes d'emplois précaires sont moins vécus comme des points de passage obligés vers l'insertion professionnelle que comme un mécanisme d'assignation sociale dans une position dominée sur le marché du travail. La multiplication des politiques sociales génère un processus d'étiquetage en objectivant les attributs de la jeunesse (Blöss, Feroni, 1991 ; Labadie, 2001). La spécialisation du traitement des chômeurs, qui s'est accélérée à partir des années 1980 avec la création de structures s'occupant exclusivement des jeunes chômeurs, conforte une forme de naturalisation des qualités professionnelles de la jeunesse. Les intermédiaires de l'emploi s'avèrent être les relais les plus fidèles des catégories de gestion de la main d'œuvre anticipant même sur les jugements des employeurs.

L'âge est un déterminant essentiel dans le travail de catégorisation des chômeurs. Le jeune âge est plutôt un atout d'employabilité, quitte à orienter l'individu sur des travaux précaires, peu rémunérateurs et non qualifiés. L'inaptitude, support de classification des chômeurs de longue durée en « demandes mortes »³¹, est plutôt l'apanage des chômeurs âgés (Demazière, 1992a), alors que la jeunesse est le signal d'une bonne santé et de la vigueur. Les chômeurs de longue durée jeunes sont perçus comme des paradoxes ambulants, plus facilement classés comme « cas lourds » (Demazière, 1992b). Pour résoudre cette contradiction apparente entre une ancienneté de chômage importante et les signaux de forte employabilité que ces jeunes chômeurs peuvent envoyer, les agents ont alors recours à des qualifications comportementales focalisant sur la personnalité des demandeurs d'emploi. L'autre cas de figure qui peut concerner plus particulièrement les jeunes est celui des « débrouillards » qui cumulent forte ancienneté et faible niveau de relation entre l'ANPE et le chômeur.

Dans ce contexte, faut-il émettre l'hypothèse, comme le faisait Jean-Claude Chamboredon en 1985, d'une progressive « institutionnalisation de la concurrence des âges » (Chamboredon, *op. cit.*) ? Sans forcément parler de « stratégie » de la part des agents d'encadrement en général et des conseillers d'insertion en particulier³², il apparaît que les professionnels de la jeunesse en transition mettent en scène des définitions sociales de la maturité dans la qualification des problèmes de la jeunesse à problèmes. La recherche d'hypothèses causales sur les difficultés des jeunes qu'ils ont à traiter s'apparente à une vaste

³¹ Les « demandes mortes » sont à l'ANPE les demandes d'emploi qui sont considérées par les agents comme ayant de très faibles chances de reclassement en emploi.

³² Le concept de stratégie employé alors par Jean-Claude Chamboredon fait pour trop appel à l'imaginaire de la volonté, comme si les professionnels adultes organisaient sciemment une mise à l'écart de la jeunesse. En fait, les professionnels mobilisent plutôt des registres de qualification très naturalisés sur la jeunesse dans un processus de tri inhérent à leur fonction, ce qui entraîne en retour une institutionnalisation des différences d'âge.

entreprise d'irresponsabilisation ou de «juvénisation» qui aboutit à une disqualification du jeune en tant que chômeur véritable. La caractérisation de la question du non emploi des jeunes comme un problème d'activité signale alors un double travail sur les catégories. Il s'agit tout d'abord d'une variante «jeune» du tri des chômeurs dans une conjoncture de chômage de masse (Benarrosh, 2000 ; Demazière, 2003). La marque de la jeunesse apparaît comme un des signes distinctifs qui permet de jouer sur le flou de la catégorie de chômeur, entre inaptitude et «faux chômage». Mais en retour, l'accès au statut de «vrai chômeur», disponible et en recherche d'emploi, s'inscrit dans une gestion des âges au sein de la sphère professionnelle. Le jugement sur la recherche d'emploi prend la forme d'une sous-définition des attributs de la maturité, rejetant dans l'irresponsabilité juvénile ceux qui ne présentent pas les signes de l'engagement. Ainsi s'articule au tri des chômeurs, un tri des jeunes, entre les «vrais jeunes» à laisser mûrir et les «jeunes adultes» proches de la norme de l'autonomie.

La maturité est un problème pour la mission locale R, confrontée à un rajeunissement de son public. L'orientation vers la formation, souvent privilégiée pour les jeunes sans qualification, paraît alors prématurée. Mais ils sont aussi disqualifiés en tant que candidats à l'embauche :

« Et je me rends compte que tous les jeunes qu'on fait rentrer dans TRACE et qui ont moins de 18 ans ; déjà ceux qui ont plus de 18 ans et qui vivent chez les parents, ils ne sont pas trop prêts... Mais ceux-là surtout, ils ne sont pas prêts. Pour moi ce n'est pas une réponse. Moi je me surprends à dire, et on fait le même constat avec X, on travaille avec eux, pour ne pas les laisser dans la galère, mais quels outils on a ? Quelle réponse cohérente ? Moi, ma première réaction, c'est de dire «il faut qu'ils grandissent», il faut qu'ils se rendent compte, et qu'ils arrivent à donner du sens. Pour TRACE, comme pour le reste. On va se faire du bien, on va leur proposer quelque chose mais ce n'est pas étonnant que derrière il n'y a pas de sens. Les outils ne sont pas adaptés à ce type de public-là qui n'est en recherche de rien pour l'instant. Et moi, ces jeunes là, je me dis, TRACE, ça a quel sens ? » [Carole, ML R].

« Moi, je commence à penser qu'il y a des jeunes qui sortent de l'éducation nationale en échec, et peut-être qu'il faut qu'ils passent un laps de temps... Peut-être qu'il faut leur donner ce temps qu'on ne leur a pas donné. Parce que derrière il y avait la PJJ [Protection Judiciaire de la Jeunesse], l'éducateur, la mission locale » [Christine, ML R].

Le paradoxe de l'autonomie apparaît alors au grand jour : leur état de dépendance les empêche de s'investir totalement comme demandeur d'emploi, freinant leur rapport à l'activité («ils ne sont en recherche de rien pour l'instant») et pourtant, l'accès à l'emploi est une des conditions de la prise d'autonomie en toute sécurité. La maturité pour les conseillers français prend une forme sociologique : les jeunes doivent sortir de l'état de «latence sociale» (Chamboredon, *op. cit.*) qui caractérise la phase de transition. Ainsi l'amorce d'une décohabitation familiale peut être le signal d'une véritable mise en activité :

« On a une jeune fille qui a juste 18 ans, qui vient de se mettre en couple avec son copain. Maintenant, avec elle, on a un discours différent. «On est en couple, et on a besoin d'argent». C'est sûr qu'elle se speede pour trouver du travail. Mais avant-hier, c'était encore un gros bébé » [Carole, ML R].

Pour les conseillers donc, le rapport à la famille est ambivalent: le thème de la «rupture familiale» y est récurrent, signalant aux professionnels un niveau élevé de difficulté

et la nécessité d'une prise en charge plus lourde. C'est un plus pour une demande d'aide financière au FAJ. D'un autre côté, le stationnement prolongé en famille représente un frein à l'apprentissage du métier de demandeur d'emploi retardant la maturation de l'adolescent³³.

4.3.2. Naviguer entre « stratégie intéressante » et « parfaite dérive »

Pour certains jeunes dont le projet est jugé pertinent, l'entrée dans TRACE donne accès à des ressources spécifiques, dès lors que la carte de priorité TRACE est reconnue institutionnellement, qu'elle passe dans le langage administratif. En effet, l'étiquetage d'un jeune par le dispositif TRACE est censé lui permettre de passer en priorité dans la file d'attente de plusieurs mesures (CES, FAJ, EMT, *etc.*). Le programme TRACE les place ainsi dans un statut de quasi ayant droit pendant 18 mois. Dès lors, on fait rentrer dans TRACE « *parce que le programme lui-même va lui apporter des solutions qui n'existeraient pas si le jeune n'était pas dedans* » [Danielle, ML U].

Cette question des mesures offertes concerne tout spécialement les filles et, plus particulièrement encore, les filles ayant un niveau de baccalauréat dans des secteurs médico-sociaux. En effet, TRACE leur donne accès aux CES à des taux de prise en charge particulièrement intéressants pour les employeurs (95% du salaire pris en charge par l'État en 2001). Or, dans ce secteur, les CES dans les hôpitaux et les garderies notamment, sont devenus une filière importante d'accès.

Carole oppose une entrée « sur CES » légitime et les autres, « opportunistes », entre la « *stratégie intéressante* » et la « *parfaite dérive* » :

« Je me poserais plutôt des questions, par rapport à des jeunes que j'ai fait rentrer dans TRACE parce que c'était stratégique pour ces jeunes. Je ne me suis pas non plus privée pour ces jeunes. Ils avaient un bac professionnel ou un BTS [Brevet de Technicien Supérieur], donc c'était des jeunes qui étaient suffisamment autonomes. Qui ne relevaient pas de certaines mesures. Donc le fait de rentrer dans TRACE, ça mettait en place une stratégie d'accès à une mesure, pour mettre le pied dans une boîte, où ils n'auraient jamais pu mettre le pied sinon. On aurait pu me dire « ce public là, il ne rentre pas. » [Carole, ML R].

Carole est consciente de sa déviance par rapport à l'esprit du programme TRACE axé sur la discrimination positive. Mais son attitude, qu'Elster qualifierait de « perfectionniste », consistant à permettre l'accès à des jeunes dont la plus-value du programme en termes d'employabilité est relativement faible mais pour lesquels les chances de réussite sont très élevées, est motivée par la logique du parcours « bien fait ». La conseillère se recentre sur la logique interne du parcours (la stratégie) et l'intérêt de cette mesure pour l'individu. La mesure est soumise à la logique du projet. C'est par exemple le cas pour « *une fille, qui a niveau Bac dans le secteur paramédical* » et « *qui est toujours en capacité de se trouver du boulot* ». Elle ne correspond donc pas au canon du jeune en difficulté tant du point de vue du niveau scolaire que du point de vue du chômage. Cette jeune fille a un projet : elle « *veut être à terme assistante maternelle dans les écoles* ». Son « *désir d'autonomie* », « *parce qu'elle vit avec son papa maintenant* », se meut en « *besoin d'argent* ». À partir de ces données de base, le plan d'action se déroule avec une implacable logique :

³³ On peut ajouter que, contrairement aux professionnels québécois, il n'est pratiquement pas fait référence à la mauvaise influence de la famille. Un seul conseiller évoque « *un milieu qui connaît la musique* » (des dispositifs d'assistance) et « *la pédagogie de l'assistanat dans les structures familiales* ». Mais il faut souligner qu'il n'est pas issu du milieu de l'insertion mais plutôt du milieu de l'entreprise.

« Le projet, c'était de pouvoir accéder à un contrat emploi-solidarité dans une crèche ou dans une institution, et présenter le concours d'assistante maternelle territoriale. Ou pouvoir accéder à un contrat d'emploi consolidé. C'est une fille qui est diplômée, qui n'a pas de problème d'insertion professionnelle, elle ne relève absolument pas d'un contrat d'emploi-solidarité. En plus, elle n'avait pas une ancienneté d'inscription comme demandeur d'emploi très longue, puisqu'elle venait juste de sortir de l'école. Donc pour elle, je lui ai proposé d'entrer dans TRACE, pour qu'on puisse négocier avec la mairie de son lieu d'habitation une intégration en CES dans un premier temps, pour travailler à l'école. Et la stratégie était intéressante, parce que dans cette école là, il y a deux personnes qui vont partir à la retraite. Donc l'idée c'était de dire : c'est une fille qui a quand même son CAP petite enfance. Donc elle avait quand même accès au concours ASEM³⁴. Elle avait son CAP, et après elle avait fait une terminale SMS [Sciences Médico-Sociales], qu'elle n'a pas validé. Mais elle avait quand même le CAP petite enfance qui est la condition pour présenter ce concours. Elle habite la commune, et elle n'avait pas envie d'en partir. C'est quelque chose qu'on peut entendre. Et il y avait ces deux personnes qui allaient partir à la retraite. C'était quand même intéressant de pouvoir être testée dans le cadre du CES avec la mairie, et après, pourquoi pas, l'accès à un contrat d'emploi consolidé, pour prendre à terme la place d'une des deux personnes qui allaient prendre sa retraite. C'est un exemple. TRACE avait tout son sens. Sinon la jeune fille ne rentrera pas dans le secteur public. Et il n'y a pas de contrats privés dans le secteur public. Ils ne prennent pas de contrats d'apprentissage. Donc là, je me dis que c'était une stratégie intéressante pour cette jeune fille » [Carole, ML R].

Le programme TRACE est ici justifié du point de vue de l'efficacité de l'investissement : la conseillère a la garantie que l'objectif visé, à savoir le concours de la fonction publique, est ouvert à la jeune fille (elle a un CAP petite enfance). Les probabilités subjectives d'embauche à l'issue du CES sont assez élevées non seulement du fait du niveau de formation de la jeune fille mais surtout du fait du contexte dans lequel se déroule le projet. La perspective d'un départ à la retraite dans l'établissement où la candidate est susceptible d'être accueillie donne de bons espoirs. En attendant ce « terme », il est vrai un peu lointain, on pourra même envisager un enchaînement de mesures (CES puis CEC) qui permettrait de patienter jusqu'à ce que le poste se libère. Ces deux mesures rempliraient au mieux une fonction de période d'essai (« c'était quand même intéressant de pouvoir être testée dans le cadre du CES avec la mairie », au pire une fonction d'attente (« et après, pourquoi pas, l'accès à un contrat d'emploi consolidé, pour prendre à terme la place d'une des deux personnes qui allaient prendre sa retraite »). Mais la conseillère souligne fermement la différence entre cette stratégie intéressante et la parfaite dérive comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Q : Ce n'est pas faire rentrer dans un CES, pour faire rentrer dans un CES ?

Non, s'il n'y avait pas eu cette stratégie derrière, je l'aurais jamais faite rentrer dans TRACE. Par ailleurs, j'ai refusé de faire rentrer une jeune fille dans TRACE pour le même truc. Parce que là, je me suis dit que c'était une parfaite dérive. L'ANPE me contacte il y a quelques mois pour une jeune fille

³⁴ Agent Spécialisé des Écoles Maternelles qui assiste le personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants.

que je suivais, qui a un CAP en collectivité, qui a une reconnaissance de travailleur handicapé, qui a déjà fait deux ans de CES, par rapport à son statut, elle avait droit à deux ans de CES. Et on appelle pour faire rentrer cette jeune fille dans TRACE pour qu'elle ait accès à un renouvellement de CES sur un lieu très rural. Moi j'ai refusé parce que - et ça je l'ai travaillé avec l'ANPE - je n'ai pas refusé d'emblée. L'ANPE me disait « on a la pression de la famille pour faire ça » alors qu'en fait, moi je m'étais rapprochée de l'équipe technique du reclassement professionnel - pour les gens qui sont en COTOREP³⁵ sur le placement en emploi - et cette jeune fille là, ce qui est important pour elle, c'est de la remettre dans un circuit urbain, pour qu'elle ait accès à un boulot. Elle avait deux offres en hôpital et en maison de retraite. Sur un lieu plus urbain. Elle a refusé cet emploi là. Alors qu'en continuant de s'enterrer dans son milieu très rural, elle n'avait pas l'opportunité derrière d'avoir un emploi très durable. Alors moi je n'ai pas voulu jouer le jeu de la précarité. De simplement la faire rentrer dans TRACE pour faire plaisir à l'hôpital ou à la maison de retraite. Pour l'utiliser une année de plus en précarité. Et elle, en même temps, qui ne voulait pas prendre l'opportunité de ces deux boulots qui s'offraient à elle et qui pouvaient être durables dans un milieu plus urbain. Alors qu'elle était prête à descendre dans un milieu plus urbain. Donc moi, j'ai dit à l'ANPE : « je ne fais pas ». Je me disais que ce n'était pas une stratégie de construction, c'était une stratégie d'opportunité. L'ANPE m'a proposé par deux fois une stratégie d'opportunité et deux fois j'ai refusé. Alors que hier, on m'en a reproposé une, mais qui est tout à fait importante, et on va la mettre en place. Selon le cas de figure,... TRACE, pour moi, je ne veux pas que ça soit une opportunité, comme ça.. » [Carole, ML R].

Qu'est-ce qui oppose les deux cas ? Qu'est-ce qui fait que ce que le statisticien analyse pareillement comme un effet de sélection intégrant de l'hétérogénéité interindividuelle, relève dans l'économie du jugement de la conseillère de deux catégories différentes ? On note que l'horizon de prévisibilité des deux trajectoires, associé à la « consistance » du projet, ne sont pas les mêmes : la première vise non seulement le poste de CES, mais encore le concours, et on ose même parier sur le départ à la retraite (et à l'embauche consécutive) de deux employés ; la seconde n'a que ses handicaps qui relèvent à la fois de la logique du besoin et de la logique de l'ayant droit (« *qui a une reconnaissance de travailleur handicapé, qui a déjà fait deux ans de CES, par rapport à son statut* »). Elle évolue dans la « précarité » et le non durable. La « stratégie de construction » tournée vers l'avenir, s'oppose à la « stratégie d'opportunité », de court terme. De plus, la première jeune fille apparaît comme libre dans ses choix : « son » projet est autonome ; elle correspond à l'idéal de l'individu entreprenant et détaché d'influences particulières. Au contraire, les choix de la seconde sont présentés comme parasités, déterminés sous influence : de la famille d'une part (la pression de la famille) et de l'ANPE d'autre part. L'avis de la famille, domestique, constitue une pression qui, de fait, décrédibilise l'ANPE dans ses prises de décisions et ses requêtes. D'où la nécessité, d'aller voir ailleurs, des experts plus compétents chargés de dire la vérité sur cette jeune fille : « *cette jeune fille là, ce qui est important pour elle, c'est de la remettre dans un circuit urbain* ».

Le CES est la mesure la plus prisee, mais l'accès à un statut de quasi ayant droit est plus généralement un motif d'entrée :

³⁵ Les Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel procèdent à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et à l'orientation éventuelle en milieu de travail protégé.

« J'ai entré des jeunes dans le programme TRACE, pour accéder à une mesure particulière. Type CES. Je n'ai pas eu de SIFE [Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi mis en place par l'État], mais c'est aussi une mesure pour laquelle on fait rentrer dans TRACE. Sur la BAE, je n'ai pas eu l'occasion de tester, mais ça pourrait être aussi. Si quelqu'un est vraiment sans revenu, je ne dis pas que je n'utiliserais pas TRACE à ce moment-là » [Coralie, ML R].

La logique de l'efficacité s'applique en cascade : TRACE apparaît comme un moyen détourné pour accéder à un CES mais ce dernier est lui-même détourné de sa fonction de protection contre l'exclusion.

Le CES est largement banalisé pour les jeunes. L'usage prescrit par le ministère du travail qui préconise de le réserver à un public jeune ou adulte désocialisé, désaffilié, est loin d'être celui qui est effectivement privilégié par les conseillers de missions locales. Au contraire, cet usage serait plutôt dévalorisé :

« Je l'utilise très rarement le CES sur un plan alimentaire. Mais je le fais aussi. Le CES n'est pas isolé en tant que mesure d'emploi, et après on passe à autre chose. Ce n'est pas une simple opportunité d'emploi. C'est lié à quelque chose. Donc quand je fais un argumentaire, c'est par rapport à ce qui va se passer après » [Carole, ML R].

Carole, qui travaille auprès des jeunes de la mission locale depuis une vingtaine d'années, se réfère au premier moment des CES, au début des années 1990, avant que la mesure ne devienne une mesure adulte. Elle a gardé de cette période l'usage normal du CES : *« pour une frange de jeunes qui voulaient travailler dans le domaine public, c'était vraiment une mesure admirable. C'est un premier accès à l'emploi, on peut mettre de la formation à côté »*. La mesure CES est véritablement intégrée dans un parcours ascendant.

On assiste à une forme de normalisation du CES avec son inscription quasi institutionnelle dans des carrières d'accès à la fonction publique. En parallèle d'une préparation aux concours de la fonction publique, il n'est pas rare de faire entrer des jeunes filles sur des CES, comme seul moyen d'acquérir une première expérience dans le secteur.

Pour d'autres, *« le point fort par rapport à une argumentation, c'est parce que le jeune a un projet de formation qualifiante derrière. L'utilisation du CES va permettre à ce jeune au bout d'un an l'ouverture de droits ASSEDIC. Grâce aux ASSEDIC, le jeune peut avoir une formation financée. Parce que le jeune ne sera plus financé par le Conseil régional » [Carole, ML R].*

4.3.3. La maximisation de l'efficacité locale

Jon Elster démontre que la maximisation de l'efficacité locale conduit à distribuer la ressource rare aux individus qui sont dans une situation de besoin moyenne (Elster, 1992a, pp. 92-93). Les individus situés aux deux extrêmes du spectre du besoin retirent comparativement un moindre bénéfice que les personnes moyennement atteintes. Il semble que cette rationalité se soit diffusée dans une certaine mesure au sein de la ML U pour les entrées dans TRACE :

« Moi, personnellement, je ne propose pas TRACE à un jeune de niveau VI. J'ai ma propre sélection. Moi j'estime qu'un jeune qui a un niveau VI, il doit d'abord passer par une phase de remise à niveau. S'il a un niveau VI, c'est qu'il en a nécessairement besoin. Et voir vraiment si son projet tient la route. [...] Il faut qu'ils aient des problèmes périphériques. Mais pas des cas lourds non plus. Parce qu'on rencontre aussi des cas lourds. Et là, malheureusement

on ne peut rien faire pour eux. Comme dans la vague 1999, on en a pas mal qui n'avait rien à faire sur TRACE. C'était plus des problèmes psychologiques, de parler etc., que des problèmes d'accompagnement vers l'emploi. Donc on a perdu beaucoup de temps avec ces jeunes là. On a très peu de réussite. Moi, j'ai radié beaucoup de jeunes, parce qu'ils n'étaient pas motivés, j'ai perdu beaucoup de temps. Donc je préférais les sortir, et rentrer d'autres jeunes, qui pour moi sont à la recherche d'un emploi.[...] Plus ça va, et plus je me dis que le jeune qui a vraiment besoin qu'on l'aide, c'est celui qui est de niveau Vbis. C'est-à-dire qu'il a passé son diplôme, et qu'il a échoué. C'est celui-là qui, pour moi, est plus en difficulté. Ce ne sont pas ceux de niveaux quatre, parce qu'ils ont un métier en main la plupart. Celui de niveau bac, c'est qu'il a eu son CAP technique, qu'il a un bac. Donc celui-là, on va lui donner un coup de main, on ne va pas l'accompagner comme un jeune dans TRACE » [Flavie, ML U].

Le programme TRACE, pensé comme le dernier « filet d'accompagnement », s'en trouve relativisé, mis en perspective d'un parcours avec la mission locale qui dépasse la vie des dispositifs publics :

« D'autres personnes que l'on va rejeter, ce sont les personnes qui ont un très très bas niveau scolaire. Quelqu'un qui ne parle pas, parce qu'il y a des gens qui viennent à la mission locale qui sont des illettrés, des analphabètes. Ces gens-là, [...] on ne peut pas les faire rentrer dans TRACE. Parce qu'il faut d'abord faire un travail linguistique avant de faire quoi que ce soit. Un travail sur l'emploi ne peut pas se faire sur quelqu'un qui ne parle pas français. Quelqu'un qui, si on lui parle, ne comprend pas.[...] Et le constat, c'est que ces personnes là, n'ont pas pu faire grand-chose. Au bout de deux ou trois mois, ils ont disparu. Par expérience, on fait attention à ceux-là. Quand on voit un dossier comme ça, on essayait de dire non. Parce que bien sûr, TRACE, c'est essayer d'aider des gens, mais on peut aussi les aider sur d'autres dispositifs. Il faut d'abord les préparer à l'emploi, avant de leur proposer TRACE. Si la personne a besoin d'une alphabétisation, il faut qu'on puisse orienter sur l'alphabétisation. Si c'est une remise à niveau, qu'elle puisse la faire. Et après, peut-être... Si la personne ne peut pas aller au-delà d'une remise à niveau, on peut voir avec les organismes de formation, demander une formation qui est spécifique, qui va lui permettre d'avoir une compétence sur tel ou tel métier, et à partir de là, on peut exploiter ça » [Faudel, ML U].

Face à cette diversification des principes et des règles dans les dispositifs d'insertion, les administrations centrales ont voulu réagir. La Bourse d'Accès à l'Emploi (BAE) constitue en ce sens, une tentative d'instituer la logique de l'ayant droit dans l'action sociale.

5. Les difficultés de la mise en œuvre d'une logique de l'ayant droit : l'exemple de la BAE

La logique discrétionnaire est tellement ancrée dans les pratiques des professionnels de l'insertion qu'elle résiste à la mise en œuvre de dispositifs de justice « automatique ». Or l'expérience de la BAE était bien une tentative pour instaurer un nouveau dispositif de justice distributive, moins dépendant des professionnels, plus automatique, qui se rapprocherait d'une logique de l'ayant droit. Sa mise en œuvre révèle la difficulté qu'ont les conseillers et plus généralement les professionnels du secteur à adopter une logique qui ne cadre pas à leur *ethos* professionnel.

5.1. De l'outil d'insertion au droit conditionnel

La BAE est présentée dans la circulaire du 13 février 2002³⁶ comme une « *amélioration majeure apportée à ce programme [TRACE]* ». L'objectif de cette bourse est d'assurer un revenu dans les périodes d'inactivité qui ponctuent les trajectoires dans TRACE. Entre deux stages, entre un CES et contrat, la BAE se propose de venir combler les interstices de l'activité, afin de sécuriser les trajectoires pendant la recherche d'emploi.

Le nouveau système de bourse tend vers un principe d'ayant droit qui va à l'encontre des logiques habituelles de l'action sociale. Il tente d'arracher les jeunes TRACE du monde de l'action sociale en instaurant une forme d'automatisme dans le versement de l'aide financière. Une chargée de mission de la DIIJ expose ainsi les motifs à l'origine de ce projet :

« Tous les jeunes qui sont rentrés dans TRACE sont en grande précarité. Les chiffres nous montraient ça. Si ce n'était pas eux qui étaient en précarité, c'était leur famille. Tous s'accordaient à dire que c'était extrêmement difficile de pouvoir les stabiliser dans un logement parce qu'ils n'avaient pas de ressources. En même temps, le FAJ n'était pas mobilisé par les acteurs dans les périodes interstitielles comme il aurait dû être fait. Donc, ces deux constats faisaient que, alors qu'on aurait dû pouvoir mobiliser du FAJ pour les jeunes très précaires, ça ne l'était pas. Donc la question c'était « comment on fait un droit, plutôt qu'un jugement ? ». Ça, c'est une autre question parce que comment on passe de l'appréciation de la situation,... là on n'est pas dans l'appréciation de la situation.. [...] À partir du moment où on a décidé de le faire rentrer dans TRACE parce qu'il était en situation précaire et en difficulté d'insertion, on ne se demande plus après quels sont ses revenus. On dit que ce jeune est en situation d'emploi ou non, il a touché une allocation ou pas, donc il a droit ou pas à la BAE. Aujourd'hui on a quand même une grosse contamination de l'action sociale sur l'appréciation de la situation du jeune. Là, on est assez factuel : c'est oui ou non.[...] »

Q : Donc c'était un choix d'établir des critères très objectifs ?

Oui, tout à fait. Pour éviter des situations qu'on avait dans le FAJ, c'est-à-dire des situations très diverses d'un FAJ à l'autre. Des fois, ils touchaient 100 francs et encore, il fallait monter un dossier [...] et on arrivait pas à faire en sorte qu'ils aient de l'interstitiel. Le principal fondement de la bourse d'accès à l'emploi, c'est que c'est un droit conditionnel : on le donne parce qu'on est engagé dans un parcours » [chargée de mission TRACE , DIIJ].

Le calcul du montant de la bourse est réalisé en fonction des revenus perçus dans le mois précédent la demande et du nombre de semaines sans rémunération. Une table de calculs est reproduite dans de nombreux documents (circulaires, fiches, lettres internes, formulaires) qui guide très précisément le conseiller dans la procédure d'évaluation du montant mensuel qui sera versée au jeune. La règle principale retenue pour le calcul du montant de la bourse consiste à verser 75 euros par semaine non couverte par une rémunération ou une allocation. Pour permettre d'attribuer la bourse dans les cas d'activité à temps très partiel et émietté dans le temps, le système prévoit de ne pas prendre en compte les revenus d'activité (et seulement ceux-ci) qui sont très faibles (moins de 10 % du salaire minimum légal). Aussi le jeune qui a

³⁶ La BAE a été créée à titre expérimental par la loi de finances n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 – article 142. Le décret n° 2002-4 du 3 janvier 2002 en précise les modalités d'application. L'expérience qui aura duré un an n'a pas été renouvelée par la nouvelle majorité élue en 2002.

travaillé pendant 4 semaines mais qui n'aurait travaillé que quelques heures par semaine peut bénéficier d'une bourse à taux plein à savoir (75 EUR x 4) soit 300 euros. À l'inverse lorsque les revenus d'activité dépassent pour le mois considéré 60 % du SMIC net, la bourse n'est pas versée. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des situations possibles [Tableau 5]:

Tableau 5. Table de calcul des montants mensuels de la BAE (en Euros)

	0 semaine sans rémunération dans le mois précédent	1 semaine sans rémunération	2 semaines sans rémunération	3 semaines sans rémunération	4 semaines sans rémunération
Revenus supérieurs à 60 % du SMIC net	0	0	0	0	0
Revenus compris entre 10 et 60 % du SMIC net	0	75	150	225	300
Revenus inférieurs à 10 % du SMIC net	300	300	300	300	300

Source : DIJ-DGEFP-DGAS-DARES-CNASEA³⁷

La bourse est déclenchée par la saisie d'une fiche qui est homogène sur le territoire détaillant semaine par semaine les revenus mensuels issus de l'emploi ou de la formation. La fiche indique sept codifications BAE possibles qui couvrent l'ensemble des situations que le jeune peut connaître³⁸.

Outre la prise de distance par rapport au mode de décision discrétionnaire, on note que les ressources prises en compte sont exclusivement celles du jeune. On rompt par là-même avec le principe sacré de solidarité familiale. Par ailleurs, une limite de 900 euros par semestre a été fixée, c'est-à-dire que si le jeune touche pendant trois mois une bourse à taux plein (300 euros), il ne touchera plus rien pendant les trois mois suivants jusqu'au renouvellement de ses droits pour le semestre suivant.

Certes, les textes introduisent une procédure d'éligibilité et de rééligibilité (permettant l'ouverture des droits sur une période de six mois) dans laquelle le comité local d'attribution émet un avis portant sur l'ensemble «*des actions et démarches effectuées par le jeune pour son insertion professionnelle*», au cours des semestres précédents et d'autre part sur l'ensemble des actions et démarches prévues pour les mois à venir³⁹. Une dose de discrétionnaire est donc réintroduite. Cependant les auteurs de ce montage souhaitaient de toute évidence réduire là aussi les marges d'interprétation des acteurs locaux :

« L'autre question, c'est « des démarches d'insertion, c'est quoi ? ». C'est là qu'il y a des interprétations et on essaye de faire en sorte que les interprétations se rejoignent le plus possible sur France entière.

Q : Grâce aux notes de la DIJ⁴⁰ ?

³⁷ Circulaire DGEFP – DIJ – DGAS n° 2002/05 du 13/02/02.

³⁸ Voir fiche BAE 3 en annexe.

³⁹ Circulaire DGEFP – DIJ – DGAS n° 2002/05 du 13/02/02.

⁴⁰ Le comité de pilotage national de la bourse d'accès à l'emploi a diffusé auprès des missions locales une série de bulletins d'informations (BAE-INFO) sous la forme de questions réponses.

Oui, il y a un comité de pilotage qui se réunit pour répondre aux questions. Sachant qu'une partie des réponses peut être trouvée dans la loi de juillet de 1998, dans l'article 5 qui dit quelles sont les actions qui peuvent être organisées quand on est dans TRACE : la lutte contre l'illettrisme par exemple » [chargée de mission TRACE, DIIJ].

La circulaire de mise en application du nouveau programme TRACE est encore plus précise en spécifiant qu'il est «nécessaire que cette période comporte des phases actives en entreprise, en formation et le plus souvent rémunérées»⁴¹. Enfin le dossier d'ouverture temporaire des droits comporte une rubrique assez indicative de la manière dont l'administration centrale se représente l'évaluation des démarches actives, dans la mesure où il est demandé au conseiller d'inscrire le «nombre d'entretiens réalisés entre le jeune et l'opérateur depuis l'entrée dans le programme TRACE ». Cette volonté de quantifier l'effort fourni (en même temps que le travail du conseiller) est assez révélatrice des dispositions centrales vis-à-vis de la marge d'appréciation locale.

Le virage que les chargés de mission des institutions centrales voulaient voir prendre au dispositif de justice, n'a pourtant pas, d'après nos observations, été total.

5.2. L'appropriation locale de la BAE

Les sites se différencient fortement dans la manière d'appliquer les textes. La différenciation tient moins aux caractéristiques des conseillers qu'au poids de l'encadrement très inégal dans les deux organisations.

Le programme TRACE et ses prolongements sont suivis avec beaucoup d'attention par la directrice de la mission locale R. Cette dernière est en effet responsable du dossier TRACE au sein de l'Association régionale des directeurs de missions locales, qui est devenue un interlocuteur important des institutions régionales (DRTEFP et Conseil régional). Elle est donc la première avertie des évolutions du programme, des innovations, la première à lire les circulaires et les directives. C'est par elle que transitent toutes les informations officielles et officieuses sur le programme. De plus, dans sa fonction de relais auprès des autres missions locales de la région, elle est amenée à approfondir sa lecture des textes, à en épuiser le sens. Les réunions de travail avec les responsables régionaux du ministère du travail lui permettent de s'approprier le dispositif bien plus rapidement que n'importe quel autre directeur de mission locale. Enfin, elle se doit sans doute de «donner l'exemple » dans sa mission locale, dans la mesure où elle est la tête de pont régionale du programme et par la même sa vitrine. Dès lors, on constate un fort degré d'homogénéisation des pratiques au sein de la mission locale concernant la BAE et ce, malgré la dispersion des antennes sur le territoire et leurs penchants autarciques⁴².

Dans la mission locale R, les conseillers ont ouvert des droits pour tous les jeunes TRACE « du stock », comme cela l'était demandé par le ministère. Cette procédure, qui consistait à passer en l'espace de trois mois l'ensemble des dossiers d'ouverture des droits de tous les jeunes suivis dans le cadre de TRACE au 1^{er} janvier 2002, a représenté un travail administratif considérable. Les conseillers s'en sont plaints, mais ne s'y sont pas soustraits.

⁴¹ Circulaire DGEFP – DIIJ – DGAS n° 2002/05 du 13/02/02.

⁴² Quand nous avons pris contact avec la direction de la mission locale R pour proposer une enquête sur la mise en œuvre de Trace, cette dernière nous avait averti des attitudes quelque peu revanchardes des anciennes antennes. En effet, une conseillère d'une de ces antennes décentralisées, alors que nous prenions contact avec elle pour réaliser un entretien, nous avait tout de go fait savoir que le projet d'enquête de la direction n'était pas le sien, et qu'elle vivait cette recherche sur le mode de l'imposition. Par la suite, à de multiples reprises, nous avons pu noter les différents qui opposaient les antennes les plus éloignées au siège.

Pour constituer un dossier d'ouverture des droits, ils ont dû effectuer de multiples relances auprès des jeunes qui eux-mêmes, lorsqu'ils étaient en activité, ne percevaient pas l'intérêt d'une telle démarche. Puisqu'ils n'allaient pas « toucher la BAE » dans les six mois, pourquoi tant de complications ? Trouver un relevé bancaire, ouvrir un compte en banque pour certains, faire la photocopie de la pièce d'identité (lorsqu'ils en avaient une)⁴³, faire signer une autorisation parentale pour les mineurs, autant de démarches coûteuses pour les conseillers et les jeunes. Les conseillers se sont aussi tenus aux codifications imposées par l'administration centrale, se conformant strictement aux grilles de calcul des montants. Pour cela, ils devaient rencontrer les jeunes une fois par mois afin de faire le point sur leurs rémunérations et vérifier leur activité. Démarche lourde s'il en est, tant du point de vue de la gestion du temps de l'entretien que des contradictions internes que cette pratique génère chez les conseillers. La crainte de voir le temps de l'entretien peu à peu grignoté par ce travail de simple transcription de l'état du jeune⁴⁴, la peur de devenir des « *fonctionnaires du social* » comme nous l'avoue Marie-Hélène en fin d'entretien, pèsent sur tous les conseillers.

Au contraire, dans la mission locale U, le directeur des ressources humaines, qui a le rôle du manager, déclare n'avoir aucune information sur la bourse, être totalement laissé à lui-même⁴⁵. On peut aussi penser qu'il est plus difficile de faire passer un message uniforme au sein d'une organisation de 80 salariés. La gestion du dispositif par les conseillers y est par conséquent beaucoup plus diversifiée.

Pour l'ouverture des droits, quatre conseillers enquêtés de notre échantillon de la mission locale U n'ont pas fait une ouverture des droits systématiques. Pour décider du montage du dossier d'ouverture des droits, ils doivent bien souvent anticiper les revenus futurs des jeunes. Par exemple, un jeune en CES touchera les ASSEDIC par la suite et de fait, toucherait la bourse à taux zéro. Fabien, lui, a ouvert progressivement les droits en donnant la priorité (quand tu as 37 dossiers, « *tu prends le temps de faire de l'écémage* ») à ceux pour qui cette bourse représentait vraiment une bouée de sauvetage (principe de nécessité). Puis « *ceux qui sont éventuellement en situation, mais qui vont se retrouver dans le trou à un moment donné* ». Enfin, il y a les autres, « *qui étaient sans rien, mais il y avait papa maman* », celle « *qui avait des soucis psycho, mais pas vraiment de soucis financiers, même si elle n'était pas en situation* »... Pour ceux-là « *j'ai fait avant sans ressource et sans BAE, pourquoi je ne ferais pas sans après ?* » [Fabien, ML U]. Finalement sur la période qui lui était impartie pour ouvrir un droit à la BAE à tous les jeunes qu'ils suivaient dans le cadre de TRACE (37 jeunes), il n'a fait passer qu'un dossier devant le comité local d'attribution.

La notion de « besoin » utilisé pour déterminer le montant de la BAE varie d'un conseiller à l'autre. Cyril, lui, ne se fonde pas sur un critère d'activité pour déterminer le montant de la bourse, ni l'ouverture des droits. Il fait un usage particulier de la bourse, comme « *coup de pouce* » dans une logique perfectionniste. Sur les quatre jeunes à qui il a ouvert les

⁴³ Pour une conseillère, « *la BAE, ça demande encore au conseiller et au jeune de justifier plein de choses alors que c'est des jeunes qui n'ont pas toujours tous les papiers nécessaires pour justifier, ce qui surajoute au boulot administratif, ce qui augmente la paperasserie dans les dossiers des jeunes* » [Marie-Hélène, ML R].

⁴⁴ « *Le problème, c'est la gestion du temps pour nous. Et des jeunes comme N., tu passes un temps fou avec eux. [...] Au début j'en avais trente à faire dans l'espace de deux semaines. Donc ce qui s'est passé, c'est que c'était à la chaîne. Et je les ai faits moi-même. Le jeune expliquait, mais je n'ai pas demandé à ce que le jeune s'implique vraiment [...] Une collègue avec qui j'ai discuté, elle n'en avait que sept. Elle a pu demander au jeune de l'écrire. Mais elle a mis une heure, une heure et demi avec chaque jeune. [...] Mais moi je ne peux pas me le permettre. C'est un boulot énorme au niveau administratif. Administrativement, c'est galère* » [Céline, ML U].

⁴⁵ Son grand leitmotiv est d'ailleurs l'incapacité de l'État de donner des directives, de dire clairement « ce qu'ils veulent » [Directeur ML U].

droits, une est même en emploi. Mais *«elle en a besoin par rapport à sa famille, si elle veut partir, ça lui fait toujours un pécule [...] Je me dis que c'est un coup de pouce, ça lui fait de l'argent en plus. En plus des revenus qu'ils peuvent toucher par ailleurs»* [Cyril, ML U]:

« Pour les quatre, je me suis dit « je leur donne 300 pendant trois mois ». Et après, on verra. Sachant, que sur les quatre, il y a une que je vais sortir parce qu'elle est en emploi. Un autre jeune doit partir sur Paris. Et ce jeune doit rentrer en alternance dans une école de pâtisserie, en contrat de qualification. Donc il aura un revenu. Donc lui, c'est pour l'aider, comme il est dans un foyer actuellement, il fait des périodes intérim... Là, il est en train de monter sur Paris, donc... Donc ça lui donnera un coup de pouce pour aller sur Paris... Je lui ai donné 300 euros, parce qu'après je vais le sortir du programme, il aura ses 300 euros pour l'aider à s'installer sur Paris. Après, les deux autres ont de gros problèmes familiaux. En principe, il y en a une qui va rentrer en formation en septembre. Et l'autre, qui a réussi le concours d'assistante maternelle. Elle a eu le concours, mais après il faut avoir un poste. Les autres, je ne pense pas qu'ils en ont besoin » [Cyril, ML U].

Le «coup de pouce» fonctionne comme un encouragement ou une récompense quelque peu symbolique dans un projet ambitieux et difficile à porter. Le poids du projet dans l'argumentaire est important dans le premier cas et la BAE fait office de salaire d'attente. En revanche, pour les jeunes filles, les «*problèmes familiaux*» priment.

Pour les jeunes à qui il a ouvert les droits, Fabien semble respecter l'esprit de la bourse puisque *«[il fait] souvent la comparaison BAE et ANPE/ ASSEDIC pour ceux qui ont déjà testé»*⁴⁶. Cette pratique bureaucratique dans la détermination du taux de la bourse est loin d'être majoritaire au sein de la mission locale U. Certains ne donnent jamais la bourse à taux plein et préfèrent «*étaler*» les 900 euros sur 6 mois en donnant 150 euros par mois jusqu'à ce que le jeune retrouve une activité. Là encore, tout est affaire d'anticipation :

« Il y a tout ce problème de parcours. Il faut voir, ce jeune là, dans trois mois ou quatre mois, quels sont les possibles. Dans l'état où il est. Par exemple cette jeune, au niveau santé et au niveau moral, à tout niveau, elle n'est pas capable d'entrer dans une procédure de formation. Donc pour l'instant, on va essayer de garder un peu l'argent au cas où...

Q : Tu te dis, finalement, entre 150 et 300 Euros, sur un mois ça ne change pas énormément, ce n'est pas ça qui va la faire bouger... Et en même temps si je lui donne 300 Euros, au bout de trois mois elle n'a plus rien...

Donc, on va essayer d'économiser. C'est ce que je lui dis : « aussitôt que je sens que ça redémarre, on pourra réviser cette affaire là » [Céline, ML U].

Ces anticipations quant au champ des possibles comportent des «ratés», comme ce jeune homme qui semblait sorti d'affaire, qui avait créé son entreprise, et pour qui Céline n'a, par conséquent, pas ouvert les droits. Pour lui, *«ça ne marche pas aussi bien que ce qu'il voulait»*. Mais, pour la BAE, il est trop tard.

⁴⁶ Cette comparaison peut toutefois induire les jeunes en erreur car, contrairement aux indemnités chômage, ce n'est pas le fait de travailler qui déclenche les allocations (principe de contribution) mais le fait de ne pas avoir travaillé (principe de besoin).

Les deux tiers des conseillers des deux antennes de la ML enquêtées négocient avec le jeune le montant de la bourse qui lui sera versé. La négociation apparaît alors comme un moyen de réaliser un compromis entre la logique de l'ayant droit et la logique d'efficacité propre à l'action sociale :

« En ce qui concerne l'attribution de la bourse, au départ, je me suis dit : « c'est un droit, je le présente comme tel. Parce qu'on me l'a demandé ». Mais en ce qui concerne la somme attribuée, à ce moment-là, c'est moi qui l'estime. Si c'est moi qui l'estime, je vois avec le jeune. Tous les mois on se rencontre: « À combien estimez-vous vos besoins ? De quoi vous avez besoin ? ». D'abord, est-ce qu'ils sont en recherche d'emploi ? Sont-ils en démarche ? S'il n'y a aucune démarche, à ce moment-là, on a un autre discours. Ou sinon pour ceux qui sont en démarche, que je vois régulièrement, ils estiment leur besoin. Ceux-là estiment leur besoin : « J'ai besoin de ça. Parce que dans la restauration, il faut que j'ai une chemise blanche... ». Et puis il y a les soldes en ce moment, donc ils ont besoin de s'habiller. Je pars de principe que ceux qui font des démarches, c'est 500 Francs. C'est-à-dire 75 Euros. Par mois. Je suis partie sur cette base ». [Flavie, ML U].

Cette négociation permet d'éviter le conflit, dans la mesure où «ils ont le droit de demander, ils ont le droit d'avoir cette somme. On n'a pas le droit de refuser, sauf si vraiment ils ne font rien, s'ils ne viennent pas...ils sont en droit de l'avoir. C'est comme ça », [Flavie, ML U].

On le voit dans cet extrait d'entretien, le principe du mérite peut être aussi mobilisé dans la gestion de la bourse. Fabienne, par exemple, utilise la bourse comme incitatif à l'action. Elle donne 75 Euros ce mois-ci, puis 150 le mois d'après, de manière à les inciter «à faire quelque chose, à se bouger. Parce que faire des démarches, ça coûte de l'argent aussi. Il y a le téléphone, il y a les timbres ». Dans l'esprit de la conseillère, l'aide est dédiée à la recherche d'emploi. Nous sommes donc aux antipodes de la logique assistancielle.

Faudel, pour sa part, s'en tient à 150 euros par mois parce que cette somme correspond au prix d'une carte de transport mensuelle. Pour Foued,

« Il faut que l'argent qu'on a donné pour la recherche d'emploi ait bien servi à la recherche d'emploi. Mais comment toi, tu peux vérifier ? Si la personne a utilisé son argent pour les déplacements, pour la recherche d'emploi ? Des fois, on peut avoir des éléments qui peuvent éclaircir sur la manière dont l'argent a été dépensé, et des fois non. Tu peux demander à un jeune de marquer mensuellement ou hebdomadairement les démarches qu'il a faites. Mais des fois, il ne te sort rien. Et des fois, tu peux ne pas le voir venir pendant un mois... Et puis il arrive, il trouve des excuses. Notre métier, c'est un métier un peu délicat. Parce qu'on n'est pas là pour s'engueuler. Je suis là pour trouver des solutions. La BAE, pourrait servir de support par rapport à cette personne qu'on a en accompagnement, mais il faut qu'elle soit bien gérée » [Foued, ML U].

Fabienne, comme la plupart des conseillers, hésite à donner le maximum :

« Le maximum, c'est 300 euros, et je trouve que c'est déjà pas mal pour quelqu'un qui ne fait rien. 300 euros, [...], c'est un peu facile. Je préfère ne pas les maintenir dans l'assistanat [...] Rien ne m'empêche de leur dire « vous n'avez rien fait, mais vous avez fait quand même des démarches, vous vous êtes

bougés, ça mérite quand même quelque chose, ça ». Mais si je vois que le jeune ne fait rien, et que je n'arrive à rien, je ne donne pas la BAE » [Fabienne, ML U].

Seules les situations d'urgence peuvent justifier le taux plein : « *un jeune vraiment en difficulté, problèmes d'argent énorme, un loyer à payer ou quelque chose d'important à faire* » [Fabienne, ML U].

Ce qui apparaît à travers les usages disparates et peu systématisés de la BAE, c'est la persistance de la logique de « l'outil » et la résistance à ce qui pourrait représenter une entreprise de dépossession. La BAE reste « *un outil pédagogique, une aide en cas de besoin* » [Fabien, ML U].

La faiblesse des régulations favorise la multiplication des conflits d'interprétation sur la juste et la bonne distribution. Ces situations de conflits apparaissent lorsque une pluralité d'acteurs sont appelés à porter un jugement. Aussi le FAJ, du fait de son montage « multi-niveaux » (le conseiller décide de monter un dossier de demande qui est confronté au jugement d'un collège de techniciens de l'insertion), surexpose les professionnels au risque de désaccord.

6. Les disputes et les conflits

On peut distinguer deux types de désaccords autour des questions de justice. D'une part les *conflits* qui mettent en jeu la confrontation de principes de justice différents (besoin, mérite, efficacité) dans des dispositifs qui produisent une justice à plusieurs étages. D'autres part des *disputes*, qui au sein d'un même principe, opposent des critères de jugement différents. Le premier type de désaccord implique peu la professionnalité des acteurs dans la mesure où la manière de juger est peu en cause. Au contraire, le second type met la professionnalité des conseillers au centre des controverses.

6.1. Des conflits entre principes de justification et principes d'allocation

La première source de conflit réside donc dans les possibles tensions entre les principes de justification du conseiller pour soutenir une demande et les principes d'allocation invoqués par la commission pour la rejeter.

6.1.1. Les critères du proche et du lointain ou la détermination de la base d'information légitime

Certains critères se prêtent plus à une justification par le proche (ou le domestique) et d'autres sont plus maniables de loin. La commission ne dispose pas de toutes les informations qui permettent au conseiller de juger du bien fondé d'un FAJ. Sen a montré combien les principes de justice utilisés pour allouer un bien sont totalement dépendants de la *base d'information choisie*⁴⁷. On peut ajouter que certaines informations sont difficilement disponibles pour des acteurs de justice donnés. Certaines variables demeurent de toute manière inaccessibles ou invisibles pour une commission qui juge sur dossier.

La question de la base d'information se pose de manière particulière quand il s'agit d'évaluer le comportement des individus. Ce critère fondé sur le principe du mérite n'est pas

⁴⁷ « Tout jugement de valeur dépend de la vérité de certaines informations et est indépendant de la vérité ou de la fausseté des autres. La « base d'information » d'un jugement identifie les éléments dont il dépend directement & –ce qui n'est pas moins important– établit que la vérité et la fausseté de tout autre type de données ne peut influencer directement sa justesse » (Sen, 2000, p. 111).

le plus facile à déterminer par la commission qui «*n'est pas sur le terrain* » et dont le jugement est donc construit en dehors de toute interaction avec le sujet qui fait la demande à travers le conseiller. Ce dernier peut par exemple invoquer le critère du mérite pour contrer le principe de nécessité qui serait défavorable à la demande. À un jeune homme, dont les revenus du ménage étaient trop élevés aux yeux de la commission («*sa compagne avait de bons revenus* », «*peut-être 6000 francs* »), une conseillère «*donnerait le Bon Dieu sans confession, tellement il avait de bonnes résolutions* » [Coralie, ML R]. Il avait fait de la prison mais «*tu sentais qu'il avait payé* ». Et c'est en quelque sorte (mais pas uniquement) pour le récompenser d'être revenu de si loin, que le FAJ aurait dû l'aider.

Lorsqu'ils se plaignent des malentendus avec la commission, les conseillers font souvent référence à cette difficulté de traduire en mots l'indicible d'une relation dans lequel se lovent les critères comportementaux («*il y a aussi des choses auxquelles on ne pensera même pas. C'est l'attitude dynamique d'un jeune, c'est la courtoisie d'un jeune...[...] Quand tu en as un qui te dit « bonjour, au revoir, s'il-te-plaît », ça fait du bien* » [Denise, ML R]). Ou des petits riens qui rendent le récit public (Astier, 1997) difficile. Certains conseillers d'ailleurs regrettent de ne pas pouvoir présenter oralement leurs dossiers :

« C'est que c'est difficile de décrire les situations, de bien mettre en avant de façon réaliste et objective que la personne en a besoin. Ça c'est dur. La grande différence aussi, c'est que je défendais mes dossiers dans le Nord-Pas-de-Calais. C'est moi qui allais à la commission. On passait à tour de rôle. J'avais une heure pour défendre une dizaine de dossiers et puis la collègue passait. C'était beaucoup plus simple. Mais là, c'est un tiers. Des fois, je me demande qu'est-ce que je vais bien pouvoir leur écrire. Parce que toi, tu connais la situation, mais la traduire en mots, des fois, ce n'est pas évident. Parce que en même temps, tu as le secret professionnel. Par exemple, pour la dernière, qui avait arrêté son CDI, je n'ai pas mis... J'ai hésité. Elle m'a raconté tout ça, mais comment le mettre ? Tu es un peu bloquée. Et puis elle te raconte ça, elle chialait. Des fois, tu n'arrives pas. Donc tu ne marques pas. Et on s'aperçoit que c'est idiot. Il faut toujours trouver les mots entre deux : pas dévoiler tout, et dire à la commission « croyez-moi, c'est difficile » [Céline, ML U].

C'est donc qu'en dernier recours, il faut se fier à la parole du conseiller («*croyez-moi c'est difficile* ») mais cette dernière doit faire en sorte que sa parole soit crédible.

6.1.2. Les incertitudes sur la personne à juger

Les dispositifs de justice visant les jeunes sont peut-être plus que tout autre dispositif de justice soumis à une forte incertitude sur la personne à juger⁴⁸. C'est parce que la personne, en tant que jeune, se trouve dans un entre-deux, que le jugement peut déborder les frontières de sa personne. Il touche ses proches, ses parents en premier lieu, mais aussi les conjoints. L'état de jeune prête ainsi à confusion. Les figures du jeune sont habitées par d'autres figures dont il peine à se détacher. Et ce d'autant plus que le jeune lui-même se présente quelquefois accompagné physiquement par ces autres figures : le père, la mère, le frère ou la sœur, des cousins parfois. Il inscrit sa demande dans un réseau, en fait un projet collectif.

⁴⁸ Nous distinguons cette forme d'incertitude de celle mise à jour par Boltanski et Thévenot qui concerne l'état (de grandeur) des personnes. En effet, l'épreuve de jugement concerne toujours la personne elle-même, et ce même lorsqu'elle met en cause la grandeur domestique (il est un « bon père », « généreux » etc). La dénonciation porte sur la distribution des états de grandeur ou sur le « monde dans lequel l'épreuve doit être agencée pour être probante » (Boltanski, Thévenot, 1991, p. 275) mais non sur la personne ou la chose à juger.

Le problème des ressources dans le FAJ

Évaluer les ressources du jeune représente déjà une épreuve de détachement. Quelles ressources évaluer ? À partir de quel moment juge-t-on que le jeune est apte à être jugé en personne ? Dans quel état faut-il le trouver pour décider de son autonomie ?

La prise en compte des revenus de la famille pose évidemment un problème dans l'évaluation du niveau de bien-être des jeunes. Les textes du FAJ demeurent assez flous sur l'opérationnalisation du critère de nécessité. Certes, ils prévoient dès la création du fonds, la catégorie des aides d'urgence mais la spécification des bénéficiaires reste très vague. Dans le décret du 26 juillet⁴⁹, les fonds locaux sont destinés « *à des jeunes éprouvant de graves difficultés d'insertion* » sans plus de précision dans la mesure où le décret renvoie aux gestionnaires locaux, la détermination des « *critères selon lesquels les aides sont accordées aux jeunes de 16 à 25 ans révolus* ».

Il n'y a guère que dans la circulaire du 20 août 1990⁵⁰, que des précisions se font jour : les critères de « difficultés » apparaissent comme multiples, à la fois scolaires (« *certaines jeunes sortis précocement du système scolaire* »), économiques (« *issus de milieux sociaux défavorisés* »), et sociaux (« *parfois délinquants ou toxicomanes* »). Ils sont « *temporairement dans des situations financières très difficiles* ». L'intérêt de cette circulaire est de donner des repères aux agents locaux pour l'élaboration de « *règles économiques en jugement* ». On y trouve notamment deux éléments de régulation qui permettent de donner un cadre pour l'application de la loi : tout d'abord, il est précisé dans cette circulaire que les conventions ne doivent pas limiter l'aide « *aux jeunes ayant quitté leur famille : si la rupture des relations familiales est un facteur de précarité, il peut y avoir des cas de détresse même chez des jeunes vivant chez leur parents* ». Par ailleurs, des indications sur les ressources admises sont précisées dans la fiche technique qui accompagne la circulaire : « *plafond de ressources fixé à 3000 francs pour une personne seule (loyer déduit)* » et « *plafond de ressources fixé à 4000 francs pour deux personnes (+ 800 francs par personne supplémentaire)* ». Ces plafonds concernent aussi bien le jeune indépendant que les parents lorsque le jeune est considéré à la charge de ses parents.

Le critère des ressources est essentiel dans l'attribution du FAJ : les conditions de ressources font partie des quatre conditions générales d'accès au fonds avec les conditions d'âge (16-25 ans révolus), de nationalité (être français ou étranger en situation de séjour régulier), et de résidence (résider dans le département sans condition de durée minimale de résidence). Les deux règlements intérieurs des FAJ U et R précisent que ces derniers s'adressent à des jeunes sans revenus ou ayant de faibles ressources. Sur la définition de ces ressources, les deux textes semblent aussi converger : le cas général prend en compte les ressources du jeune et de ses parents. Il ne suffit pas de prendre son indépendance physique (par une décohabitation familiale) pour être autonome financièrement. En effet dans les deux départements, il est bien précisé que la non prise en compte des ressources parentales est possible si et seulement si le logement indépendant résulte d'une *rupture familiale*. Au sein du FAJ U, on oppose cette situation au cas d'une décohabitation résultant d'un « *choix personnel* »⁵¹. C'est donc que le FAJ ne cautionne pas l'autonomisation et la volonté de devenir adulte. N'est tolérée que l'autonomie forcée, advenue dans le conflit, celle dont on peut penser que le jeune n'en est pas responsable.

⁴⁹ Décret n° 90-662 relatif aux fonds d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté, *J.O.* du 28 juillet 1990.

⁵⁰ Circulaire n° 90-09 du 20 août 1990 relative à la mise en place du fonds d'aide aux jeunes en difficultés, non parue au journal officiel.

⁵¹ Guide à l'usage des référents et des présidents des comités d'attribution

Les commissions, et tout particulièrement le CLA U, doivent mettre en œuvre un dispositif de jugement particulier pour savoir qui juger. Les jeunes sont sommés de produire des preuves concordantes de leur total détachement. Ainsi, *« il y a parfois des documents qu'il vaut mieux ne pas mettre »* [présidente CG, CLA U] lorsqu'on se déclare en *« rupture familiale »*, comme le livret de famille ou la fiche de paye du parent par exemple. Il y a des informations que le jeune ferait mieux de ne pas connaître non plus : *« elle est en rupture mais elle sait quand même que son père est ouvrier agricole et sa mère au foyer »* [présidente DDASS, CLA U]. De même, il est peu logique qu'un jeune n'ayant *« pas de relation »* avec ses parents soit aidé par ces mêmes parents à hauteur de 1350 francs pour une formation.

Rupture choisie, rupture subie, la distinction n'est pourtant pas aisée à opérer : un jeune de 23 ans, mais qui *« fait tellement jeune »* (selon les dires de la conseillère). Il habite chez sa tante et son oncle et attend un contrat d'apprentissage de niveau BEP à M. Il fait une demande d'aide alimentaire et une demande d'accompagnement social. Or la mère habite M.. La conseillère ne précise pas s'il va reloger chez sa mère ou pas. Cette information est pourtant importante car elle rentre en compte dans l'évaluation de l'aide nécessaire. Pour le CG, qui présente le dossier, il est difficile de trancher : *« est-ce qu'il est en rupture ? oui et non : il est parti mais à savoir s'il est en rupture... »* [Présidente CG, CLA R].

Dans cet autre cas, c'est la conseillère qui se confronte au jugement en personne : elle demande une aide à la commission FAJ (le CLA U) pour une jeune fille dotée d'un BTS tourisme, licenciée d'une grande compagnie aérienne ayant fait faillite et qui souhaite faire une formation non prise en charge par le Conseil régional. Du point de vue de Céline (ML U), la jeune fille apparaît véritablement dans un entre-deux peu confortable : *« cette fille là, elle était coincée »*. Coincée, elle l'était : entre sa condition de salariée, *« indépendante depuis plus de trois ans »* et son statut *« d'enfant de »* auquel sa demande de FAJ la ramène inexorablement ; coincée par un rapprochement à distance qui pour elle, restait improbable et impensable. À 24 ans, dans un logement indépendant, elle vivait pleinement sa condition d'adulte. Autonomie subjective et autonomie objective entrent ainsi en contradiction :

« elle n'est plus avec ses parents depuis un certain temps. Et le problème, c'est que ses parents étaient impossables. Le refus, ce n'était pas sur le projet en tant que tel ; le refus, c'était parce que ses parents étaient impossables. Mais cette fille, en même temps, elle est indépendante depuis trois ans. Elle disait « je ne vais pas demander à mes parents de payer la formation parce que mes parents sont impossables. Mais le problème c'est que la loi dit que les parents ont une obligation alimentaire jusqu'à ce qu'elle ait trouvé quelque chose » [Céline, ML U].

La règle s'applique avec une certaine brutalité et ce, même si le principe d'efficacité locale est parfaitement respecté : *« en même temps, cette formation démarrait, et si elle faisait cette formation, elle avait des postes »*. Cette expérience fait dire à la conseillère : *« ça, c'est un gros problème dans le FAJ : c'est les parents. Des fois, les parents sont impossables, mais ils sont loin »*. Du même coup, elle adopte une stratégie de contournement de la règle qui pousse à travestir la réalité pour entrer dans les catégories de la commission : *« des fois, ça m'arrive d'écrire « rupture familiale » alors que ce n'est pas vraiment ça. C'est un éloignement »*.

On voit donc combien la norme justifiée en généralité au niveau législatif (l'obligation alimentaire) peut être discutée au niveau local et face à des cas particuliers. Céline, dans ce cas précis, semble se rapprocher de la norme sociologique de l'autonomie telle qu'elle est développée au Québec.

Les rapprochements en jugement

Les rapprochements ne s'arrêtent pas aux parents. Les conjoints ou simples concubins sont à plusieurs reprises associés au jugement dans le CLA R comme en témoigne le cas relaté ci-dessous.

La mise en action du monsieur

CLA R du 21/05/2002

Une jeune fille est suivie dans le cadre de TRACE . Elle demande 300 euros en aide alimentaire. Il est précisé dès l'introduction qu'elle vit avec un demandeur d'emploi. La représentante ML va intervenir sur ce dossier à de multiples reprises. À la fin de la discussion, tout le monde convient que le problème, c'est le conjoint ! La représentante ML va alimenter cette thèse. car elle connaît bien le cas

ML : on a demandé la mise en action du conjoint. Il s'est présenté à la mission locale ce matin dare dare. On lui a fait comprendre qu'il ne pouvait pas quand même vivre au crochet de sa nana !

Cette contextualisation domestique sert de contre-poids aux éléments objectifs du dossier, éléments soulignés par l'ADSEA : ils s'en sortent plutôt bien avec 3000 francs à deux. Ils n'ont pas de grosses dettes. Certes il y a eu des aides récurrentes, mais ils n'ont jamais coulé. De fait « *on ne peut pas parler à proprement parler d'un problème de budget* » et le recours à une conseillère en économie sociale et familiale paraît peu légitime.

ADSEA : le problème c'est le salaire qui est trop petit...

DDASS : le problème c'est qu'ils vivent à deux sur le même salaire.

ADSEA : on peut lui signifier que si ça continue, il faudra qu'elle voit l'assistante sociale pour gérer le budget. Dans l'ensemble ça passe quand même...

CAF : leur seul luxe, c'est le frigo !

Cet échange aboutit à un consensus. L'aide est alors assortie d'un commentaire : « *la seule solution à long terme est l'insertion professionnelle du monsieur qui doit entamer des démarches auprès de la mission locale* ».

Ce glissement de jugement de qui tend à englober l'entourage du demandeur se fait dans une registre domestique (« *monsieur* ») et il est justifié par le principe de l'efficacité de l'aide. Pour donner sa pleine efficacité à l'aide, encore faudrait-il que le monsieur ne ruine pas les efforts de sa concubine. C'est la recherche de la cause première (« *le problème c'est qu'ils vivent à deux sur le même salaire* ») et de son éradication qui permet d'opérer un déplacement dans le jugement.

Le sens que l'on donne à l'aide financière peut venir bousculer cette mise en ordre du monde de la personne opérée par le dispositif de justice. Dans l'exemple qui suit, c'est justement la volonté de faire coller la figure du jeune reflétée dans le jugement à son futur

statut (de père, donc autonome) qui provoque une dénonciation de la part de la conseillère : pour permettre au jeune homme d'accéder au statut d'adulte, il faudrait le juger sur sa propre personne. Nous avons découpé l'extrait d'entretien de manière à faire ressortir la palette des principes de justice qui sont tour à tour invoqués⁵².

« Je me suis vue monter un dossier pour lequel la moyenne économique était largement au-dessus de la moyenne. [exception au principe de nécessité]

Mais pour qui je me suis dit que ça valait vraiment le coup, et pour qui je pensais que le FAJ allait me suivre. Et le FAJ n'a pas suivi.

C'était un jeune sur une aide au permis de conduire. [objet de l'aide]

Ce jeune, était tout juste jeune papa. Il vivait dans la région parisienne. Il y avait eu un petit démêlé avec la justice, il était venu purger sa peine à Digne, parce que sa famille habite à Digne. Et entre-temps, sa copine est venue s'installer sur Digne. Il a été en semi-liberté pour pouvoir honorer un CES à X. qui est une association qui insère des personnes ayant eu des démêlés avec la justice. Et puis il est venu me rencontrer quand il était en liberté totale.

Il honorait toujours son CES [principe du mérite]

Il avait vingt-trois ans.

Sa copine avait de bons revenus. C'est elle qui avait en fait de bons revenus.[contestation de l'application du principe de nécessité sur l'état du couple quand la demande concerne le jeune homme]

Elle avait des indemnités journalières comme ouvrière à l'usine chez Renault. Tu vois un petit peu le boulot ! Pour moi, c'était normal. C'est normal qu'elle touche des indemnités à cet hauteur-là, si elle avait travaillé comme ouvrière à la chaîne chez Renault. [principe du mérite appliqué à la femme pour contrer la portée du principe de nécessité]

Et lui avec son petit salaire de CES. Donc pas grand-chose. [principe de nécessité]

Un beau projet de passer de permis de conduire, parce que lui ça semblait nécessaire pour sa famille. Et puis aussi par rapport à son projet professionnel : il voulait devenir boucher. [double principe d'efficacité : par rapport à la cohésion familiale et par rapport à l'insertion professionnelle]

Et même boucher ! Des mecs qui veulent devenir boucher à notre époque, il n'y en a quand même pas 50 000. Il était prêt à entamer un contrat d'apprentissage à vingt-trois ans. Ça veut dire avoir un petit salaire. [principe d'efficacité : son sens de l'abnégation est la preuve de sa motivation, elle-même gage de réussite]

Le cas, je te jure ! Tu lui aurais donné le Bon Dieu sans confession. Tellement il avait de bonnes résolutions. Tu sentais qu'il avait payé.[principe du mérite]

⁵² L'interprétation en termes de principes de justice est signalée entre crochets.

Il avait encore une dette financière envers l'État. Il avait cette charge là. Quand on a fait le budget, il avait une dette mensuelle. [principe du besoin, de nécessité]

Moi, en fonction de son discours, on travaille là-dessus... Et quand il me demande une aide au permis de conduire, je lui dis « je pense que ça ne posera pas de problème mais ça induit aussi que tu puisses autofinancer une partie. Est-ce que le permis de conduire, tu le veux réellement ? Si oui, est-ce que tu peux t'inscrire au code d'abord ? » Il s'inscrit au code. [principe d'efficacité]

[...] J'ai monté le dossier FAJ et il m'est revenu en me disant qu'ils avaient assez de revenus pour être en capacité de se payer le permis.

Donc, je fais un recours avec le jeune.

En précisant qu'il venait d'aménager.

C'est la jeune fille, seule, enceinte de huit mois quand même ! Qui avait emménagé, qui avait pris un appartement par l'intermédiaire d'une agence immobilière. [principe du mérite]

Ils avaient payé des frais d'agence. Que cet appartement n'était pas meublé, qu'il fallait meubler, ils avaient un crédit uniquement sur un lave linge. Ils avaient eu à acheter un lit pour le bébé, pour la naissance du bébé. [principe de nécessité]

Et mon deuxième argument, c'était que, lui, j'estimais que c'était un honneur pour le FAJ... Je n'ai pas dit ça comme ça... De lui donner cette aide, parce que c'était aussi dans son statut de père de famille, que c'est important.

Q : C'était important de lui donner les capacités de pouvoir assumer son rôle de père ?

Et puis de financer son permis de conduire, sans toucher aux indemnités de sa femme. [principe d'efficacité sociale]

Parce que les indemnités de sa femme, c'était peut-être 6000 FF, il y avait un bébé aussi.

Moi, à la limite, il aurait fallu prendre ce jeune en individuel. Genre : à présenter un jeune sortant de prison, avec ce salaire CES, je crois que ça aurait été accepté. Le fait que je dise qu'il était avec sa femme, avec son bébé et que sa femme, elle, touche une indemnité journalière, il s'est fait casser. [principe de nécessité]

L'idée aussi que le FAJ compte aussi le bébé comme une demi-part, c'est impressionnant. Un bébé, ce n'est pas une demi-part, c'est presque une part et demi. C'est plus qu'un adulte, même si tu as l'allocation pour jeunes enfants à côté. [contestation de la règle opératoire du principe de nécessité]

Il y a plein de choses qui m'ont faites bondir quand j'ai eu le rejet de FAJ. J'ai fait un recours, ça a été rejeté de nouveau. Pour la même raison.» [Coralie, ML R].

Dans cet exemple, Coralie attaque sur tous les fronts : elle met en cause le mode d'interprétation opératoire de l'application du principe de nécessité. Elle conteste en effet l'unité de référence utilisée pour juger de l'attribution de l'aide (le couple plutôt que le jeune homme) et le poids trop faible donné à la part budgétaire du bébé. De plus, elle fait valoir contre le principe de nécessité, le principe du mérite, aussi bien de la femme que du conjoint et un principe d'efficacité professionnelle mais surtout sociale (soutien au projet de père de famille « gagne-pain »). Sous le statut certain de concubin pointe le désir non moins sensible d'être père au sens plein et social du terme, avec tous les attributs (indépendance, décence) que la société associe à la fonction du « bon père de famille ». En jugeant sur l'état (en couple avec des revenus corrects) ne serait-on pas en train de manquer le but ultime de l'aide d'insertion : la restauration de la dignité de la personne. Principe d'efficacité et principe de nécessité sont donc en tension.

La mise en lumière de cette source potentielle de conflit, ne nous dit pas pourquoi les tensions et l'insatisfaction seraient plus importantes dans un CLA que dans l'autre. Or notre réflexion était partie du constat d'un niveau de récrimination plus élevé dans le CLA R que dans le CLA U. Une seule conseillère de la mission locale U semble regretter des rejets de la commission sur des demandes de FAJ qu'elle a montées. Les autres conseillers n'évoquent que des problèmes de procédure : oubli de pièces au dossier, dépassement du délai, manque de preuves pour l'aide à la recherche d'emploi. En revanche, les conseillers de la mission locale R sont particulièrement loquaces dès qu'il s'agit de faire le récit de leurs démêlés avec la commission FAJ de leur zone. La responsable de la ML R qui siège dans la commission nous a par ailleurs fait part à plusieurs reprises des susceptibilités des conseillers, qui prenaient très à cœur les rejets de demandes de FAJ et les entretiens nous ont confirmé un degré d'insatisfaction élevé parmi les conseillers de cette zone.

Comment interpréter cette divergence sur le vécu de ces relations ?

6.2. Principe d'efficacité et réduction de l'incertitude

En observant le fonctionnement des commissions collégiales, on peut dégager deux facteurs de tensions professionnelles qui, tous deux, mettent en exergue le caractère profondément déstabilisant de l'invocation du principe d'efficacité, source de disputes. L'invocation du principe d'efficacité n'est pas homogène. C'est en quelque sorte un luxe de l'éthique sociale, en ce sens qu'il demande plus d'investigations que les autres principes de justice. Le recours au principe d'efficacité locale est donc plutôt l'apanage des commissions les moins chargées. Il est aussi directement lié à la composition de la commission.

6.2.1. Le facteur quantitatif

Les facteurs structurels qui dépassent la conscience des acteurs de second ordre pèsent beaucoup sur les choix et les compromis entre les différents principes de justice. Parmi eux le nombre de biens à allouer et le rapport entre la demande et l'offre de biens est déjà un bon prédictif des principes de justice distributive qui vont structurer les décisions (Elster, 1992a, p. 145). La variable explicative n'est pas tant donc la rareté du bien que le nombre global de demandes à traiter et le caractère plus ou moins vital du bien pour les individus. Nous pouvons admettre qu'une aide financière du FAJ ne constitue pas une aide vitale ni même très importante pour les jeunes (et leur famille). Les chiffres de la DREES pour le premier semestre 2000 montrent que le montant moyen de l'aide attribuée est de 1300 FF par bénéficiaire et de 1200 FF par demande (Salzberg, Boulanger, Viassat, 2001, p. 30). De ce point de vue, le bénéfice à retirer d'une recherche intensive d'information est relativement

faible. C'est donc le nombre global de dossiers qui va peser dans le choix de tel ou tel principe de justice.

De ce point de vue, le CLA U et le CLA R offrent deux configurations totalement opposées.

Tout d'abord on peut repérer un facteur quantitatif : La CLA U traite 50 dossiers par séance, la séance durant trois heures. Les membres étudient donc les dossiers en moyenne 3,6 minutes par dossier. En revanche, la CLA R traite 23 dossiers en moyenne sur la même durée de séance, ce qui lui laisse 7,8 minutes de discussion par dossier en moyenne. Sur la zone R, les membres de la commission ont donc bien plus de temps pour explorer l'ensemble des dimensions de la demande alors que la CLA U a tendance à mettre en place un dispositif d'étude des dossiers « économique ». Moins porté à discuter la pertinence de la demande, il opère une sélection essentiellement sur des critères administratifs (oubli des pièces jointes qui font office de preuves, rétroactivité⁵³) et des critères comptables (niveau de ressources du jeune ou de sa famille, application du principe de solidarité familiale). Sur les 192 dossiers traités au cours des 4 séances de la commission U que nous avons observées, la totalité des rejets de demandes (soient 23 dossiers) l'était pour motifs de dépassement du plafond des ressources, par renvoi sur la solidarité familiale ou pour des critères administratifs. Il en est de même pour les abaissements de montants d'aide. Ces principes sont en effet plus faciles à administrer car le travail d'interprétation est ténu. Compte tenu de la masse de dossiers à traiter, l'attention portée à la qualité des projets, nécessitant une recherche d'informations moins standardisée, est largement hors de portée des membres de la commission. Au contraire, le CLA R privilégie les rejets ou les rectifications justifiés par le principe d'efficacité (13 sur 17 dossiers rejetés). Le tableau suivant [Tableau 6] présente la part de chaque motif de rejets ou de minoration de montant (par rapport à la demande) dans les deux CLA.

Tableau 6. Occurrence des principes de justification des rejets ou de minorations des demandes⁵⁴

	Besoin	Mérite	Efficacité ⁵⁵	Vice de procédure administrative ⁵⁶	Total
CLA U	24	3	15	18	60
CLA R	5	2	13	5	25
Total	29	5	28	23	85

Source : Notes d'observation CLA U, CLA R

À ce facteur quantitatif s'ajoute un facteur organisationnel.

⁵³ Les règlements intérieurs stipulent que le fonds ne rembourse pas des frais déjà engagés : une formation déjà réglée, un permis déjà payé, une dette, *etc.*

⁵⁴ Les commissions ont 6 types de décisions possibles : Rejet simple, Rejet avec réorientation vers un autre dispositif, Report, Attribution simple, Attribution avec minoration, Attribution avec réorientation vers un autre dispositif ou co-financement.

⁵⁵ Dans la colonne des arguments d'efficacité, il faut souligner que la nature des arguments dans le CLA U et le CLA R n'est cependant pas la même : dans le CLA U, l'argument d'efficacité est contenu le plus souvent dans l'application de la règle de la non rétroactivité, à savoir que l'aide ne peut pas venir réparer ou effacer une dette. Dans le CLA R au contraire, le principe d'efficacité est toujours circonstancié par rapport à la situation de la personne et par rapport à son projet. Le principe d'efficacité prend donc des formes différentes selon la situation. Le jugement sur la non pertinence de l'aide est donc plus varié que dans le CLA U.

⁵⁶ Lorsque les dossiers ne respectent pas le règlement administratif établi par les commissions : présenter le dossier avant d'engager les dépenses, produire les justificatifs de revenus, *etc.*

6.2.2. Le facteur organisationnel

Un deuxième facteur vient aggraver les divergences : le facteur organisationnel. Dans la CLA U, la répartition des rôles est clairement établie : les décideurs sont les présidents de commissions qui sont les financeurs. Il y a au moins un président à chaque commission. La commission se réunit souvent au Conseil général mais parfois aussi à la DDASS, toujours dans une salle de réunion, autour d'une large table. Les personnes se vouvoient. De toute évidence, c'est la représentante du Conseil général qui dirige la commission. C'est elle qui, le plus souvent, tranche les cas difficiles d'un ton qui veut couper court à toute tergiversation. Elle arrive régulièrement en retard et lors de ses absences, la présidente de la DDASS semble plus hésitante, moins catégorique. Elle peut même être très ennuyée par certaines demandes. La composition de la commission est réduite : outre les deux présidents de commissions, est présent un conseiller de la mission locale (tournant) et la secrétaire du FAJ, qui est présente pour signer les chèques (mais elle intervient de temps à autre pour faire une remarque). Le conseiller n'intervient que très peu. Il tente juste de répondre aux questions que les présidentes lui posent en cherchant les informations dans le dossier. Il joue plus un rôle de *greffier* que d'*expert* ou d'*avocat*. C'est lui qui présente systématiquement les dossiers en lisant les rubriques. Avant toute lecture, il fait passer dans une sorte de rituel les pièces du dossier aux présidentes. Ces dernières découvrent donc les dossiers dans la mesure où ce ne sont pas elles qui en ont le secrétariat. Il n'y a pas de pré-instruction des dossiers. Les présidentes sont très attentives aux pièces jointes. Leur premier regard va à la fiche d'imposition des parents ou du jeune. Le conseiller lit le dossier pendant qu'elles examinent les pièces. Bien souvent, le conseiller est obligé de répéter certains éléments du dossier que les présidents n'ont pas entendus.

La composition de la commission R est tout autre : on y trouve des piliers comme la représentante permanente de la mission locale (qui a été promue cadre il n'y a peu) parfois remplacée par la directrice de la ML et un chef de service de l'ADSEA (éducateur) mais aussi moins régulièrement le représentant de la Caisse d'Allocations Familiales et des représentantes des centres d'action sociale de certaines communes. Il est difficile de dire qui prend la décision. Les membres dotés théoriquement d'un avis consultatif sont en fait partie prenante dans la décision. Il arrive qui plus est que la séance débute sans la présence des deux présidents financeurs, comme nous avons pu l'observer lors d'une commission. Tout le monde se tutoie et la séance se déroule dans une ambiance conviviale qui dénote d'une certaine connivence entre les participants. Elle commence invariablement par le thé et les petits gâteaux que la présidente de la commission représentante du Conseil général a préparés. On se réunit dans un simple bureau autour d'une petite table ronde, serrés les uns contre les autres. Cet égalitarisme dans la commission entre des techniciens de l'insertion et des décideurs, associé à la faible quantité de dossiers, fournit la base d'une exploration beaucoup plus poussée des demandes. Enfin, le fait que des professionnels de l'insertion siègent à la commission et participent, dans la pratique, à la prise de décision est une source de tension entre la commission et les conseillers-instructeurs. Implicitement, les membres de la commission se considèrent, du fait de leur passé d'intervenants auprès des jeunes, comme légitimes pour émettre des jugements sur ce qui est « bon » pour le jeune. Ces professionnels insistent sur la dimension pédagogique de la commission et trouveraient leur fonction fade s'il ne s'agissait que d'appliquer des règles comptables ou des règles tout court. L'éducateur présent à la commission nous dira en entretien : « *je ne suis pas pour qu'on mette des critères. Je pense que tout peut avoir un sens* ». C'est pourquoi, acceptation et rejet sont souvent accompagnés de commentaires explicitant le sens à donner à l'aide ou les solutions alternatives à chercher. De ce fait, ils remettent directement en cause la professionnalité des conseillers.

6.2.3. Le conseiller est-il le bon guide ?

Les dispositifs de justice collégiale peuvent donc, selon la configuration locale, mettre en concurrence des professionnels de la « qualité » des jeunes. En effet, le jugement sur la qualité de l'état-projet ne se contente pas d'un jugement sur pièces, ces pièces qui sont censées résumer ce qu'a fait la personne. Il a besoin d'un « guide » c'est-à-dire d'une « *autorité douce dont les préférences, lorsqu'elles rencontrent la docilité volontaire, permettent de dénouer les affres de l'incertitude sur la qualité* » (Karpik, 1996, p. 536). Le niveau de diplôme, le parcours antérieur, le niveau de ressource, ne dit pas grand chose sur la « motivation », la « cohérence du projet » et tout un ensemble d'attributs qui reposent sur une évaluation sans étalon de mesure. Leur jugement passe par des formes très diverses déjà mises en lumière par Karpik au sujet des biens et services. Les guides diffèrent en effet par les critères de jugement employés : des mesures techniques fortement instrumentalisées ou « *une subjectivité qui revendique la singularité de l'expérience personnelle et l'arbitraire du goût* » (*ibid.*).

Le problème vient naturellement pour les guides de la difficulté à imposer, par sa légitimité, une « *docilité volontaire* ». Dans un champ marqué par une concurrence extrême et la difficulté de repérer un capital spécifique, les guides remettent en jeu, sur chaque cas, leur propre légitimité. Le marché de l'insertion est saturé de « guides » dont les domaines de compétence sont loin d'être circonscrits. Sur ce marché, les conseillers en insertion sociale et professionnelle, ne sont pas les mieux placés. Certes, ils sont en position de force en tant que pourvoyeurs principaux en demandes d'aide sociale pour les jeunes, mais ils sont handicapés par leur caractère très généraliste.

Le bon conseil

Lorsque, par exemple, la commission du FAJ R s'interroge sur la viabilité d'un projet de micro-entreprise pour aider une jeune fille dans le financement d'une formation et qu'elle demande un plan de financement validé par la Chambre du Commerce, c'est bien l'efficacité du conseiller qui a présenté la demande, que les membres interrogent. Dans la mesure où la fonction principale d'un conseiller de mission locale est de co-construire un projet avec le jeune, remettre en cause la légitimité du projet, c'est remettre en cause les compétences du conseiller dans sa fonction première. Est-il véritablement le bon interlocuteur ? Est-il le bon « guide » sur lequel on peut se reposer pour décider d'une aide ? Est-il la personne compétente pour juger de la viabilité de ce projet ? En valorisant la dimension pédagogique au détriment d'une logique de nécessité qui appliquerait des règles comptables, la commission empiète sur le domaine de compétence du conseiller.

Le conseiller est-il le bon « guide » ?

CLA R du 21/05/2002

Une jeune fille demande 400 euros pour une formation. Le topo de la conseillère met l'accent sur le dynamisme de la jeune fille : « *elle a beaucoup bougé. Cette jeune fille est très dynamique dans son insertion* ». La conseillère précise son projet qui est de « *fonder une micro-entreprise* ». Pour cela, elle a besoin de suivre une formation de 10 jours qui coûte 1037 euros. Elle explique qu'elle doit donc prendre un congé sans solde dans le cadre de son CDD. Très vite, les membres de la commission expriment leur scepticisme par rapport au projet :

CG : *il y a quelque chose qui n'est pas clair dans son projet : elle veut prendre un congé sans solde mais il lui restera encore 600 euros à sa charge.*

Après la lecture du laïus de la jeune fille qui n'en dit guère plus que la conseillère, un membre de la commission souffle :

ADSEA : *micro-entreprise de quoi ?*

DDASS : *ça me paraît pas clair. C'est trop prématuré.*

CG : *la formation c'est déjà un problème : comment elle va faire pour sortir 600 euros ?*

ML : *elle [la conseillère qui suit la jeune fille] m'a demandé un crédit mobilité pour se rendre à sa formation que je dois traiter.*

CAF : *on demande des renseignements supplémentaires... ?*

ML : *elle fera des allers-retours entre B. et M. [deux villes du département]. Ce n'est pas la première à faire ça.*

DDASS demande l'avis de la ML sur le projet.

ML : *je ne peux pas me permettre de remettre en cause le boulot de la conseillère. Déjà que c'est dur [fait référence à ses accrochages avec les conseillers de son institution].... Elle a quand même des revenus : la moitié de son salaire, ça lui fait presque un SMIC*

DDASS : *on demande le plan de financement ?*

ADSEA : *c'est quoi son projet à long terme ? On demande une étude de la chambre des métiers... ?*

Tout d'un coup, un membre de la commission, à la lecture du devis de la formation, réalise :

CAF : *c'est une formation de conducteur de véhicules légers [conducteur d'ambulance]*

On rouspète contre les conseillers qui renseignent mal les dossiers et qui font perdre du temps à la commission.

Le dossier est mis en attente et la commission demande des informations complémentaires : un plan de financement de l'entreprise et une description plus précise du type d'entreprise que la jeune fille veut créer.

Le dossier est réexaminé à la commission du 6 juin 2002

La jeune fille met en œuvre un argumentaire complexe faisant appel au registre de la « nécessité » : « *j'ai déménagé et j'ai perdu mon emploi* », insistant sur le caractère urgent de sa demande. Elle précise, comme demandé, son projet : elle souhaite fonder une entreprise de brocante qui comporte une dimension logistique importante puisqu'elle doit se déplacer pour acheter et vendre les objets. Elle justifie ainsi sa formation à la conduite de véhicules de transport légers. Enfin, elle veut susciter la confiance de la commission en arguant du soutien de la conseillère : « *j'ai l'accord de ma conseillère* ».

Suite à ce topo, la représentante du CG considère cependant qu' *«elle n'a pas fourni d'éléments nouveaux »*.

La représentante de la ML (ce jour-là, il s'agit exceptionnellement de la directrice) expose bien le problème d'incertitude : *« on n'arrive pas à savoir ni par [la conseillère], ni par la jeune fille qu'est-ce que c'est que ce truc...Si c'est très bien et que la société doit cautionner ou si on doit se tenir à l'écart pour ne pas l'enfoncer »*. Selon elle, la conseillère *« ne comprend pas pourquoi on lui demande tant d'informations : elle dit que c'est un bon projet, qu'il est validé...mais on a peur que ça l'enfonce plus »*. En bref, elle souligne une relation trop fusionnelle entre la conseillère et la jeune qui semble aveugler la première. Sa légitimité en tant que conseillère repose en effet sur un détachement, une distance au sujet pour pouvoir la juger comme objet. En « fusionnant » avec la jeune, elle est soupçonnée de parti pris.

La **DDASS** demande : *« elle vit seule ? »*

On découvre alors qu'elle en est à son second déménagement en moins de trois mois, ce qui dénote pour les membres de la commission d'une certaine instabilité psychologique : *« ça fait beaucoup »*.

Un membre propose de demander une étude du projet par la Chambre des Métiers qui serait plus à même de juger de la viabilité du projet. Il ajoute *« il faudrait que [la conseillère] la dirige autrement ou changer de conseillère »*.

ML : on a été sans doute trop dans le soutien du projet et pas assez dans « la remettre dans la réalité, mais elle n'est plus capable d'entendre [la direction a déjà du traiter ce cas dans le cadre d'une autre aide qu'elle gère en interne, le crédit mobilité]

S'en suit une discussion sur le choix entre le rejet pur et simple et le sursoit à la demande. L'argument pédagogique fait pencher la balance du côté du rejet *« pour l'obliger à faire une démarche »*.

On appose alors comme commentaire au refus la mention suivante *« nous vous conseillons de faire étudier votre projet de création d'entreprise par la Chambre de Commerce et de vérifier vos droits auprès de l'ANPE et des ASSEDIC »*.

Par cette remarque sur le dossier qui, de manière involontairement cynique utilise le verbe « conseiller », la commission détourne l'individu du conseil de son référent. Elle lui signifie en substance, que sa crédibilité dans le monde industriel passe par une autre expertise. Les rapports à distance peuvent s'avérer formidablement violents pour les conseillers.

Dans le CLA U, les remises en cause du travail des conseillers ne concernent guère que le bon remplissage des dossiers et leur fonction de filtre.

Les sources de légitimité du conseiller

Face à ces décisions légitimées en pratique (et non en droit), les conseillers sont désarmés. Cependant, ils ont un avantage qu'ils tirent moins de leur qualification que de l'organisation de leur travail : la durée de suivi.

*Une jeune femme que je connais depuis longtemps, je vous explique sa vie parce que sinon vous n'allez pas comprendre.... Que je connais depuis trois ans.[**légitimité par la durée de suivi**]*

*Quand McDonald va ouvrir elle dit : «j'ai envie de travailler là, j'ai envie de travailler là ! ». Je suis un peu responsable du truc, on a rempli ensemble comme il faut le dossier de candidature, [**la relation de suivi est construite de longue date : implication de la conseillère**]*

elle a fait des entretiens particuliers. Elle a son contrat à McDonald, un CDI et tout : sauvée !

*Et en fait elle a été extrêmement maltraitée à McDonald.[**l'accident**]*

Donc la difficulté après, ça a été de sortir de McDonald. Le contrat dure deux ans.

*Pendant un an, un an et demi, les choses se passent bien, mais tout de même ça commence à se détériorer. Elles se sont tellement détériorées, ça devenait des choses terribles... Maltraitance ! Et ça l'a rendu malade, vraiment [**processus d'aggravation : c'est la dynamique qui importe**].*

*Donc elle a fait un premier séjour à l'hôpital psychiatrique d'Aix, trois semaines, elle en sort sous cachet. [**principe de nécessité**]*

*Donc cette jeune fille en même temps, est en difficulté dans sa famille parce qu'elle a vingt et un ans, qu'elle n'est pas mariée, et j'en parle avec elle : la famille lui met beaucoup la pression pour qu'elle ne sorte pas, donc qu'elle n'aie pas de copain. Donc je pense que ça aussi, il y avait cette pression sur sa situation psychologique et sa fragilité. Donc pas plus ! [**principe de nécessité**]*

On l'envoie en Algérie pendant deux mois où là elle est hospitalisée dans un hôpital psychiatrique.

*Mais elle ressort au mois de mars, elle rentre, elle revient me voir tout de suite, tout à fait normalement. [**preuve de bonne volonté ; pas de délai de latence ; preuve aussi de la solidité de la relation entre la jeune fille et la conseillère**]*

*Elle est en suivi avec un psychiatre qui la suit ici, qui lui fait une attestation comme quoi elle est trop confuse et qu'elle ne peut pas travailler pour l'instant. Le médecin généraliste qui la suit dit à peu près la même chose.[**un diagnostic est posé par un spécialiste et son médecin traitant : légitimité experte**]*

*Donc il y a des frais à prendre en charge, moi je fais le lien avec l'assistante sociale de la Caisse Régionale de l'Assurance-Maladie pour que les choses puissent être régularisées, donc avec l'hôpital d'Aix-en-Provence qui envoie les factures, etc. tout se passe très bien. Moi je ne fais que l'intermédiaire [**la conseillère estime de pas outrepasser ses compétences**]*

Et là je demande un fonds d'aide au jeune parce qu'elle n'a plus un franc. Elle ne peut pas toucher les ASSÉDIC parce qu'elle est démissionnaire... Avec sa maladie, on peut peut-être révoquer la situation parce qu'elle a ce mot du médecin qui dit qu'elle ne peut pas travailler.

Elle est chez ses parents, mais avec un frère qui va arriver et qui plus est, une femme en Algérie ; il y avait un enfant qui arrivait... Donc du coup elle est envoyée chez sa

soeur, sa soeur c'est la seule qui travaille dans la famille ; elle a un mari qui est au chômage et elle a deux enfants. [principe de nécessité]

Donc, je me dis que pour elle ça serait quand même bien qu'elle ait au moins trois francs dans sa poche et on voit avec le CCAS pour qu'elle ait toutes les semaines une petite somme. Si elle a besoin d'aider sa soeur sur des courses, elle peut. Quelle ait un minimum d'autonomie en attendant qu'on remette en place, qu'on reprenne après...[principe de nécessité et d'efficacité sociale]

Parce que ça va de mieux en mieux pendant ce temps-là.[preuve de l'efficacité de son travail]

Et le fonds d'aide au jeune rétorque : « je n'ai pas fait ce qu'il fallait » c'est-à-dire qu'il faudrait qu'elle puisse rencontrer une assistante sociale, qu'elle pourrait peut-être aller voir du côté de la COTOREP. Donc, il est dit que le FAJ n'a rien à faire au milieu. Et pourquoi elle était suivie par la mission locale ?

Et moi, j'ai fait un courrier parce que je pense qu'elle est dans son droit d'aller à la mission locale.[principe légitimiste]

Donc j'ai fait un recours... Tout ce que je vous ai dit, je l'avais expliqué... Mais certainement pas assez bien...

Donc je fais un recours en expliquant qu'elle a été suivie depuis tellement longtemps par la mission locale, [légitimité par la durée sous-entendue l'efficacité]

qu'elle avait moins de 25 ans, [principe de l'ayant droit]

donc elle était tout à fait en droit d'avoir accès à ce lieu, [ayant droit]

qu'une assistante sociale ne paraissait pas complètement adaptée à une demande d'insertion professionnelle. [principe de l'efficacité : ce n'est pas le bon outil par rapport au problème identifié]

Elle avait un suivi psychiatrique mais peut-être que la COTOREP ça aurait été pousser le bouchon un peu loin pour cette jeune femme. Rien que de lui mettre ça dans la tête. [contestation de la pertinence des propositions de la commission : mauvais choix, peut-être même dangereux]

J'ai dit que quand il y avait eu des difficultés d'ordre social, la CRAM s'en était occupé, donc il y avait eu des assistantes sociales qui avaient plus géré la chose. [respect des domaines de compétences].

Et d'ailleurs cette femme est restée dans les difficultés financières quotidiennes et je souhaitais que la situation soit revue peut-être avec ce nouvel angle là.[principe de nécessité]

Il y aura peut-être un APO qui sera mis en place quand le médecin l'aura décidé. Et que quand le médecin va également le poser, on mettra le dispositif TRACE en route.[principe d'efficacité garanti par un spécialiste]

À ce moment-là, le FAJ est revenu sur sa décision.

Donc il y a des moments, on en arriva à un point où il faut tout expliciter. Donc, on est moins sur la demande de la personne que sur nos pratiques. Il faut se mettre à balayer la totalité de ce qu'on a fait avec elle, c'est-à-dire nos pratiques, et les justifier, alors

que la demande la jeune femme c'est : « qu'est-ce que je fais pour manger tous les jours ? » [problème de remise en cause de ses compétences professionnelles]
[Murielle, ML R]

En l'occurrence Murielle invoque différentes sources de légitimité : si son expertise inscrite dans la durée ne suffit pas à fonder un jugement d'efficacité locale aux yeux de la commission, il faut donc faire appel à d'autres experts, plus qualifiés, dont l'avis est incontestable, le médecin généraliste, le psychiatre. Cette procédure n'est pas exceptionnelle. Lors des premiers comités d'entrées dans le programme TRACE, nous avons pu observer la mobilisation d'experts plus légitimes par les conseillers : le psychologue apparaît ainsi comme un allié dans ce jeu sur les « *engagements crédibles* » (Karpik, *op. cit.*).

Conclusion

On ne peut qu'être frappé par la profusion des principes de justification et de la complexité du travail de justification. Lorsque la justification se joue entre le conseiller et l'individu (le jeune), ou entre les conseillers et un observateur extérieur, les enjeux sont encore limités (même si les jeunes eux-mêmes sont parfois très virulents dans leur dénonciation des décisions injustes). Mais lorsque les confrontations de principes éthiques recouvrent des conflits de légitimités professionnelles, l'affrontement peut être plus dur. Dans un contexte de déhiérarchisation des principes éthiques de distribution des mesures et des aides, les conflits d'interprétation sont nombreux et un nombre important de dossiers engage la crédibilité des conseillers tout autant que celle des projets des jeunes. L'effort normatif et cognitif à fournir est d'autant plus grand que les règles sont floues. L'imprévisibilité des décisions se reporte à chaque niveau de responsabilité inférieur : de la commission vers le conseiller, du conseiller d'insertion vers le jeune. La pluralité des principes de justice permet d'expliquer une forme d'« inégalité des chances à la marge », c'est-à-dire l'inégalité des chances d'accès à des ressources au sein même des groupes les plus défavorisés.

Il apparaît que l'écroulement n'est pas tant le résultat d'une « dérive » qui serait alors placée hors de l'espace éthique, que le produit sociologique du dispositif de justice intégré et discrétionnaire reposant sur une norme professionnelle conflictuelle : le soutien à l'insertion comme expression du principe d'efficacité locale. Cette contradiction apparaît clairement lorsqu'il s'agit de distribuer des aides financières pour lesquelles la dimension redistributive est plus évidente. Ces aides financières pour les jeunes sont articulées à la notion de « projet » censée donner une dimension curative à la relation d'assistance. Le futur est donc à nouveau injecté dans l'évaluation de l'état de la personne, sans que l'équipement du dispositif de justice soit forcément pensé adéquatement en amont. Les acteurs locaux semblent avoir peu les moyens de leur politique : le travail de régulation que l'on a reporté sur eux par les textes a peine à exister du fait du manque de concertation et même d'informations.

Conclusion de la partie 4

Généralement, les travaux qui touchent à la professionnalité des conseillers en insertion, et tout particulièrement ceux qui s'occupent de la clientèle « jeune », mettent l'accent sur les interactions entre le jeune et le conseiller. On insistera alors sur la capacité de résistance à la demande des jeunes (CEREQ, 1997) pour une demande de FAJ, de Fonds Social du Logement (FSL) ou de stage, sur le travail de « reconversion des aspirations » conforme à l'ordre social ou institutionnel (Beaud, 1996) ou bien encore sur leur rôle dans la « construction identitaire » des jeunes précaires (Roulleau-Berger, 1991 ; Jellab, 1997). Par ailleurs, les études du CEE sur les intermédiaires de l'emploi ont fait valoir « *la double capacité à entrer dans une relation d'empathie avec les demandeurs d'emploi, mais aussi à négocier avec les employeurs* » (Baron et alii., 1995). Selon J-L. Meyer, cette relation interpersonnelle nouée dans la durée entre le conseiller et « ses » jeunes, permet même de différencier les intervenants en mission locale des conseillers ANPE placés dans la perspective de la simple « mise en relation » instantanée (Meyer, 1997). À l'inverse, le travail de distribution des mesures est largement occulté dans les nombreuses recherches sur le travail d'insertion. Ce travail met les conseillers d'insertion des missions locales en interaction avec des techniciens et des professionnels intervenant dans le champ de l'insertion.

Si ces compétences sont restées dans l'ombre des recherches sur les conseillers en insertion, c'est d'une part, qu'elles ne sont pas valorisées dans une profession traditionnellement focalisée sur la relation intersubjective avec les jeunes. Pour une profession socialisée dans l'esprit missionnaire du rapport Schwartz, cette acculturation à l'univers administratif relève bien du « sale boulot », méprisé, occulté, au profit de la dimension proprement compréhensive du rapport aux jeunes. Il devient difficile de faire parler les professionnels sur leur activité de distribution, tant ils sont subjectivement accaparés par le travail d'intervention. D'autre part, cette logique pratique est difficilement saisissable pour le sociologue qui n'est pas un tant soit peu familier de cet assemblage de dispositifs. S'opposant aux économistes rivés sur les chiffres de l'emploi, les sociologues ne sont que trop rentrés dans la boîte noire de l'insertion, s'absorbant dans l'interface conseiller-jeune, au détriment d'une analyse proprement sociologique de la profession de conseiller et de l'organisation du traitement des dossiers. Deux logiques professionnelles se conjugaient donc là pour former une zone d'ombre de la professionnalité des conseillers en insertion et de la coordination des parcours d'insertion.

Pourtant, lorsque l'on compare les manières de « faire justice » au Québec et en France, les conseillers d'insertion français, et plus largement les techniciens de l'insertion, prennent une importance incomparable. Ils exercent véritablement une justice pratique en distribuant des ressources qui, au Québec, sont gérées avec moins de libéralité. Par conséquent, les conseillers d'insertion en France supportent une charge normative plus grande que les travailleurs sociaux québécois. Alors que ces derniers ne comptent le plus souvent que sur leurs propres ressources, à la fois professionnelles (en psychologie notamment) et institutionnelles (lorsque leur structure qui met en place des outils d'insertion), la part du travail d'argumentation chez les conseillers français devient considérable au fur et à mesure que se développent des dispositifs d'intermédiation aux ressources publiques. Ce travail nécessite une connaissance pratique de la grammaire éthique des différentes instances ou financeurs qui ne fait pas l'objet de la même maîtrise par tous les conseillers. Il se réalise aussi à travers une intense activité d'interprétation des cas face à l'incertitude qui pèsent sur la qualité du candidat à l'insertion. Toute la question est alors celle de la capitalisation des pratiques et de la constitution d'espaces de délibération adéquats. Aujourd'hui, les principes

de justice et les critères de jugement qui organisent la distribution des principales ressources de la lutte contre l'exclusion professionnelle des jeunes demeurent largement à l'état d'impensé dans les dispositifs locaux, alors que nos observations tendent à montrer qu'il y a bien des compromis divergents selon les configurations d'acteurs locaux.

La faiblesse de la régulation collective exige une investigation des régularités pratiques de la distribution discutée au sein de magistratures sociales certes, mais aussi techniques. À ce niveau d'investigation, les paradoxes de la position des conseillers est flagrante. L'*ethos* professionnel des intervenants sociaux les rend plus sensibles à l'activation du principe d'efficacité locale qui rapproche un peu plus leur métier concret d'un idéal professionnel. Ce principe prête relativement peu attention au niveau de départ de l'individu mais se concentre sur la logique interne du « parcours du jeune » qui doit être ascendant. La compassion les tire au contraire souvent vers une relation assistancielle considérée comme une dérive du travail d'insertion. Cependant le principe d'efficacité locale est aussi le plus coûteux tant cognitivement que matériellement. C'est un pari sur l'avenir qui n'engage pas uniquement l'état de la personne mais aussi la qualité de son projet. Ce dernier étant le fruit d'une co-construction entre le jeune et le conseiller, un jugement sur le projet entraîne fatalement une remise en cause de la compétence professionnelle des spécialistes de l'insertion.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les résultats exposés tout au long de cette thèse nous conduisent à une double conclusion. Le premier point concerne l'institutionnalisation d'un âge de l'insertion dans l'État social intercalé entre l'âge de l'éducation et l'âge de l'emploi. Nous montrons sur ce premier point, plus clairement encore que cela a pu être réalisé dans les travaux de sociologie économique, l'intérêt qu'il y a à articuler une approche en termes d'organisation de la transition professionnelle et une réflexion sur les modes de prise en charge des risques sociaux. Notre thèse permet en effet de relire les difficultés d'insertion des jeunes à la lumière de la problématique de l'État social. À ce titre, le processus de transition professionnelle n'est plus simplement pensé dans sa dimension fonctionnelle, en termes d'insertion et d'intégration, mais dans la perspective de la couverture des risques qui mobilise des conceptions « paradigmatiques » de la protection et de la justice sociales. Dans le même esprit, le second point porte sur les fondements de la « nouvelle citoyenneté sociale » qui transparaît à travers les transformations des systèmes nationaux d'assistance-jeunesse au Québec et en France. Partant d'une problématique en termes de construction sociale des catégories, nous nous sommes rapidement rendu compte des limites d'une approche généalogique classique consistant à ne voir dans les catégories institutionnelles que le produit d'une activité taxinomique « représentationniste ». Certes, les catégories comme « jeune en difficulté », « jeune assisté social », « jeune errant », « jeune décrocheur » ou encore « jeune sans qualification » correspondent à des manières de « connaître le monde social » (Desrosières, Thévenot, 1996). Mais elles renvoient avant tout à une pluralité de principes de justice dont elles sont le support. C'est ainsi que nous expliquons par exemple la déstandardisation de la catégorie du « jeune à problèmes » en France ; comme le montrent Desrosières et Thévenot (*ibid.*), la période de standardisation statistique des catégories socio-professionnelles à laquelle correspond la construction de la catégorie de « jeune sans qualification » est aussi celle de la conflictualité autour de la question des inégalités sociales. Lorsque l'égalité des chances entre les individus devient moins centrale, la nécessité de disposer de variables homogènes de qualification des individus est moins pressante. Peu importe alors la comparabilité interindividuelle puisque seule compte la progression de chaque individu vers l'insertion.

L'un et l'autre de ces développements font appel à deux usages de la comparaison internationale. L'usage « fort » consiste à faire de la comparaison « en soi et pour soi ». Elle représente un objectif de la recherche et permet de faire apparaître des modèles nationaux comme autant de réponses différenciées à une même question sociale, réponses qui sont construites au sein de configurations d'acteurs singulières. L'usage « faible » de la comparaison internationale est plus réflexif : la confrontation avec d'autres façons de se représenter le bon et le juste dans la société peut aider le chercheur à réinterroger l'ordre social naturalisé. Cet exercice est d'autant plus salutaire que l'on touche à des politiques publiques destinées à présenter des réponses qui doivent s'imposer avec l'évidence de la vérité.

L'institutionnalisation de l'âge de l'insertion dans l'État social

Dans la perspective du cycle de vie qu'Anne-Marie Guillemard propose d'introduire dans l'analyse de la protection sociale, *«chaque modèle sociétal associe étroitement des formes d'emploi, des contenus de protection sociale et un mode particulier d'organisation sociale du parcours des âges»* (Guillemard, 2004, p. 1). Les politiques sociales caractéristiques de la période fordiste participent de façon centrale à l'institutionnalisation du cycle de vie en organisant les parcours de vie selon un schéma ternaire. Comme l'ont bien montré Smelser et Halpern (1978), l'État, par ses lois sociales et ses politiques publiques, est au centre d'un processus de spécialisation et de hiérarchisation de trois âges de la vie autour de fonctions bien délimitées : la préparation au travail pour l'âge éducatif, le travail pour l'âge adulte et le repos mérité pour la retraite. Cette institutionnalisation se traduit par une inscription des âges de la vie au cœur du fonctionnement des systèmes de protection sociale. Le droit social contribue à figer les éléments constitutifs de cette organisation ternaire : *«le nombre d'étapes d'âge successives, leur contenu social, le calendrier des transitions d'un âge à l'autre, comme la nature de ces transitions, laquelle peut être plus ou moins ritualisée et les repères qui en marquent le seuil»* (Guillemard, *op.cit.*, p. 3). Pour la jeunesse, les lois régulant la scolarité obligatoire et le travail des enfants ont favorisé l'émergence d'un âge entièrement consacré à l'éducation et à la formation.

Or depuis une trentaine d'années, les sociétés industrialisées sont confrontées à une déstabilisation de ce modèle ternaire et à une déstandardisation des parcours de vie active. Ce phénomène est particulièrement prégnant en début de vie. Pour la France, Olivier Galland a fait une démonstration particulièrement saisissante du processus d'allongement et de désynchronisation des calendriers d'entrée dans la vie adulte (Galland, 1985). Au Canada, des constats similaires ont pu être faits (Bernard, Boisjoly, Meuner, 1998 ; Gauthier, 2000a). La période entre la fin de la formation et l'accès à l'emploi s'étirant, la synchronie des différentes étapes de l'accès à l'âge adulte (fin des études, accès à l'emploi, mariage, décohabitation) qui constituait la norme de référence de l'action de l'État est ébranlée. Aussi le dispositif d'encadrement des risques sociaux qui reposait sur un modèle de temps sociaux congruents, ordonnés et prévisibles, a-t-il été profondément déstabilisé.

L'enjeu de la transformation des politiques sociales à l'égard des jeunes réside dans l'institutionnalisation d'un âge de l'insertion qui viendrait s'intercaler entre l'âge éducatif et l'âge consacré au travail, institutionnalisation qui se déploie dans une double dimension : celle de la mise au travail des jeunes et celle de la reconnaissance des risques spécifiques à cet âge de la vie. Deux scénarii peuvent en effet se présenter : le premier serait celui d'une réorganisation des cycles de vie non plus sur une base ternaire mais quaternaire. Dans ce cas, après une période de déstabilisation, nous assisterions à la construction d'une nouvelle cohérence institutionnelle permettant un redécoupage des âges de la vie. Le second scénario verrait un brouillage total des repères d'âge considérés comme non pertinents pour la refondation de l'État social. La comparaison internationale nous montre que les sociétés, et notamment la France et le Québec, se situent différemment entre ces deux scénarii.

Comment caractériser les processus d'institutionnalisation d'un âge «social» de la vie ? Nous en dégageons trois dimensions. La première dimension concerne la *chronologisation* du parcours par la fixation de repères d'âge biologique qui marque l'entrée et la sortie de cette nouvelle temporalité sociale. Le parcours doit correspondre à un calendrier formel des transitions. La seconde dimension concerne sa *définition fonctionnelle*, son «contenu social». Enfin, la troisième dimension concerne la *définition des droits et des obligations* propres à cet âge de la vie. En croisant ces trois dimensions, il est possible de situer les systèmes d'États-providence sur une échelle de l'institutionnalisation. Nos travaux

donnent ainsi des éléments pour évaluer ce phénomène de «cyclisation» de l'État social dans différents pays.

La France présente un degré d'institutionnalisation élevé de l'âge de l'insertion, ce qui ne préjuge pas de l'unification du système de sa prise en charge et de l'égalisation des conditions au sein de cet âge de la vie¹. Tout d'abord, nous assistons à une forte chronologisation des politiques d'insertion. Les dispositifs d'insertion des jeunes ont posé les bornes de ce nouvel âge de la vie entre 16 et 25 ans. L'âge de 16 ans marque la fin de l'âge de la scolarité obligatoire. C'est aussi le seuil d'entrée dans les mesures d'insertion : les stages de formation alternée ainsi que les contrats de formation en alternance débutent à 16 ans. Cependant, les derniers développements des politiques d'insertion tendraient à déplacer l'âge limite de la scolarité «normale» à 18 ans. L'emploi sous contrats aidés (contrat jeune en entreprise, contrat initiative-emploi, contrat emploi-solidarité, contrat emploi-consolidé) fixe le seuil d'entrée plutôt à 18 ans même si des dérogations sont aménagées pour permettre l'accès dès 16 ans notamment lorsque les jeunes sont pris en charge dans le programme TRACE. De même, les propositions de mise en place d'allocations de formation ou de divers droits pour la jeunesse fixent le plancher à 18 ans. À 25 ans, la législation fiscale estime qu'un jeune, même étudiant, ne peut plus être à la charge de ses parents. C'est à cet âge que prennent fin la plupart des dispositifs d'insertion et que les jeunes peuvent faire valoir un droit au revenu minimum d'insertion.

En France, cette temporalité sociale a connu une importante mise en forme statistique. Les outils du Département des Entrées dans la Vie Active (DEVA) du CEREQ ont tracé les contours de cette période de transition en faisant un effort d'homogénéisation du suivi des cohortes. Depuis 1996 en effet, les enquêtes de cheminement traitent simultanément tous les sortants d'une même cohorte, quel que soit leur niveau de formation. La chronologisation de l'âge d'insertion est donc un fait récurrent depuis le milieu des années soixante-dix, sans toutefois que cela débouche sur une homogénéisation des repères d'âge. Au contraire, l'intervention publique rencontre, au fur et à mesure de la délimitation d'un âge de l'insertion, des difficultés croissantes pour en définir exactement les bornes. À partir de quand faut-il prévenir les risques d'exclusion (primaire, 6^e, 3^e) ? Jusqu'où faut-il accompagner les individus dans l'insertion ? Ces questions ne sont pas encore définitivement tranchées.

Les enquêtes de cheminement montrent toutefois la généralisation d'une période consacrée à l'insertion dans la vie active faite de tâtonnements, d'allers-retours entre le chômage, la formation et l'emploi. Il y a donc bien, entre 16 et 30 ans selon le niveau de diplôme à la sortie de l'école, ce que Kohli désigne comme la «standardisation» d'un moment du cycle de vie (Kohli, 1987). C'est justement cette standardisation relative de l'âge d'insertion qui permet de fonder une norme sociale d'insertion et donc des «anormaux de l'insertion».

Les politiques d'insertion sont véritablement structurantes de cet âge de la vie. Leurs bornes ont servi de repères chronologiques pour fixer la limite d'âge du RMI considérant que les jeunes en âge de s'insérer disposaient d'un système de prise en charge spécifique. Ce système de prise en charge, dont nous avons montré la progressive formation, est autonome et spécifique à cet âge de la vie sans pour autant que le jeune en insertion ait trouvé un statut propre (comme l'élève ou le retraité). Ce système ne repose pas en effet sur une unité de statut mais sur un système institutionnel et professionnel d'accompagnement des parcours de mesures. Cet âge de la vie est progressivement associé à plusieurs sortes de droits. Il est tout

¹ De la même manière que le régime des retraites laisse subsister des systèmes de prise en charge autonomes ainsi que de grandes inégalités entre les individus.

d'abord associé au «droit à la qualification» qui prend le relais, dans le temps, du droit à l'éducation. Même si l'école réussit à incorporer en partie ce droit, Méhaut et Rose ainsi que Claude Dubar ont bien montré le rôle des organismes de formation post-scolaires qui deviennent les institutions spécialisées dans sa prise en charge (Méhaut et *alii*, *op. cit.* ; Dubar, *op.cit.*). Des agents de gestion de la transition sont formés dans les missions locales pour coordonner des ressources au profit de cette phase d'insertion. Deux des trois instances de réflexion sur les politiques de la jeunesse ont fait des propositions allant dans le sens d'un «droit individuel à l'expérience professionnelle» [Charvet, 2001], ou encore d'un «droit à l'expérience professionnelle et à un emploi» [Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002]. La proposition de l'instauration de ce type de droits conforte l'hypothèse d'une *définition de plus en plus homogène du contenu social* de l'âge d'insertion : ce dernier est explicitement dédié à la socialisation professionnelle, c'est-à-dire l'apprentissage des codes, normes, habitudes de travail et savoir-faire professionnels liés à l'exercice d'une activité professionnelle. La transition professionnelle apparaît alors comme «*un moment singulier de construction de la qualification, marqué par une redéfinition des capacités des personnes et un rôle accru des entreprises*» (Rose, 1996, p. 69). Ce moment d'acquisition de savoirs professionnels au sens large s'oppose clairement à la période de la «formation première» [Charvet, *op. cit.*] qui dote les individus de compétences génériques. Cette phase est donc bien tournée vers le temps pivot que représente l'âge du travail, l'action publique considérant ce dernier comme l'horizon de la politique sociale. Bien évidemment, sur ce point aussi, l'avenir semble encore très ouvert et des tensions sont aujourd'hui à l'œuvre entre spécialisation et déspecialisation des âges de la vie. En effet, les propositions formulées dans le rapport Supiot à l'occasion d'une réflexion sur l'avenir du droit du travail en Europe et qui prennent appui sur la notion de «droits de tirage sociaux» [Supiot, 1999], celles qui font référence aux marchés du travail transitionnels (Schmid, 2002 ; Gazier, 2003) ou encore, dans un registre plus libéral, des formules de type «Asset-Based Welfare» ont tendance à abolir les frontières d'âge, puisque la fonction de «formation professionnelle» a vocation à être étendue à l'ensemble du cycle de vie. Dans le même sens, la dernière loi relative à la formation professionnelle et au dialogue social, issue de l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003, permet à tous les salariés de bénéficier d'un droit individuel à la formation (20 heures par an, cumulable sur six ans)².

Comme pour la retraite, la question du revenu associé à l'absence d'activité de travail, c'est-à-dire la question du «risque insertion», est devenue peu à peu un problème public. La thématique du risque (d'exclusion) a d'ailleurs supplanté la thématique des inégalités sociales intragénérationnelles. Mais l'institutionnalisation de l'âge d'insertion trouve ici ses limites. En effet, si l'on compare les dispositifs de prise en charge de la subsistance des individus en âge d'insertion à ce qui apparaît comme le parangon de la protection sociale, le «risque vieillesse», c'est plutôt la disparité et la faiblesse des institutions qui frappent. La voie française a été celle de l'adaptation du système de répartition des risques propre à l'âge éducatif, à savoir démarchandisé et faiblement défamilialisé. Ici, la défamilialisation désigne la prise en charge collective des charges de professionnalisation qui permettraient au jeune de ne pas dépendre de ses parents pour sa subsistance pendant cette période si particulière au regard du rapport au travail et au salariat³. La protection que la société offre aux jeunes en insertion est de type ultra-résiduelle : le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) peut être utilisé dans

² Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, *J.O.* du 5 mai 2004.

³ Le concept de défamilialisation a été introduit dans l'analyse des régimes d'État-providence par Orloff (1993) pour rendre compte de la capacité des politiques sociales à favoriser la constitution de ménages autonomes par les femmes désirant concilier travail et maternité.

une logique assistancielle individualisée pour couvrir ce que Jacques Commaille appelle les « accidents familiaux » (Commaille, 1996), c'est-à-dire, dans notre cas, le risque de désolidarisation familiale qui laisse les jeunes individus sans protection du père du famille. Mais marginalisée dans le domaine de l'action sociale, elle n'est aucunement un droit. Le FAJ nous ramène alors dangereusement vers l'aide charitable. Lorsqu'il n'y a pas de rupture familiale et que le jeune se trouve entre deux mesures, il est renvoyé à son état de mineur social puisque les revenus de ses parents sont pris en compte dans l'évaluation de l'éligibilité à un FAJ. La faiblesse des institutions sociales de prise en charge du risque de discontinuité de parcours donne une importance considérable aux professionnels de la coordination dans ce système puisqu'ils sont chargés de permettre un enchaînement continu des mesures durant la trajectoire d'insertion.

Au Québec, l'institutionnalisation de l'âge d'insertion apparaît moins poussée. Les lois sociales de ces dernières années ont au contraire conduit à une *déchronologisation* de plus en plus marquée des parcours de vie. La prise en compte des transformations du cycle de vie s'est effectuée au sein de deux ordres statutaires distincts : celui des étudiants et celui de l'assistance sociale. L'accès aux programmes d'insertion est plus dépendant du statut que de l'âge. Ces deux ordres forment deux systèmes de protection sociale qui peuvent couvrir l'âge d'insertion mais qui comportent leurs propres règles, indépendantes de l'âge. La réflexion sur les spécificités de cet âge et de ses risques, risques qui seraient communs à l'ensemble des jeunes, y paraît moins poussée. La frontière d'âge (30 ans) a été abolie dans le système d'aide sociale. Les revendications des mouvements de défense des droits sociaux et des groupes « autonomes » de jeunes ont pesé pour l'effacement de tout autre seuil que le seuil de la majorité civique dans le système d'assistance et pour une forme de normalisation de cet âge. Le statut d'étudiant ouvre droit au système des prêts et bourses quel que soit l'âge. Dans ces deux systèmes d'indemnisation, le revenu des parents n'est pas pris en compte, et ces derniers ne versent pas de contribution parentale, à partir du moment où preuve est faite que l'individu a acquis une des formes concrètes d'autonomie. Les mesures actives dans le régime d'assistance instaurent un nouveau découpage des carrières par le référent de la prévention des risques qui n'est pas appelé à rester concentré sur les jeunes, mais plutôt sur les primo-demandeurs. Le gouvernement libéral élu en avril 2003 a, par exemple, commencé par étendre à tous les assistés sociaux les « coupures » pour refus de participation à des mesures, ces derniers étant référés aux services de l'emploi dans les 24 heures suivant leur demande d'aide sociale⁴. Les programmes de développement de l'employabilité sont pour la plupart ouverts à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les programmes spécifiques aux jeunes, tels le programme OPTIONS ou le programme Solidarité jeunesse, ont alors moins pour fonction d'organiser la transition que d'intervenir ponctuellement pour permettre une prise de conscience des risques de l'aide sociale. En cela, la tendance à penser un État social d'exception pour les jeunes est toujours d'actualité. Mais les jeunes tels qu'ils sont représentés dans la rhétorique gouvernementale sont plutôt renvoyés vers leur état d'enfant dans toute sa dimension socialisatrice. Ce qui est en cause, c'est la nécessité de rompre avec la reproduction de la pauvreté à travers les générations à travers un changement des valeurs et des préférences individuelles. Pour relativiser notre propos, il faut tout de même souligner la création du réseau de carrefours Jeunesse-emploi au milieu des années quatre-vingt-dix qui participe, tout comme les missions locales en France, à l'institutionnalisation de l'âge d'insertion.

⁴ Six mois après ce tour de vis « workfariste », ce même gouvernement libéral a semble-t-il fait machine arrière, puisqu'il s'agirait aujourd'hui d'inciter plutôt que de punir en augmentant la prime à la participation. Le gouvernement s'est engagé par ailleurs à établir à compter du 1^{er} janvier 2005 un « barème plancher » garanti au bénéficiaire par la loi (Cf. *Le Devoir*, 3 et 4 mai 2004).

L'âge d'insertion connaît aussi une formalisation statistique moins grande qu'en France. Il n'y a pas d'enquête de cheminement régulière et couvrant l'ensemble d'une génération qui mette au jour les successions d'étapes transitionnelles vers l'emploi. La première enquête longitudinale de transition professionnelle et sociale (Enquête Jeunes En Transition - EJET) a été lancée par Statistique Canada en 2000 (préparée depuis février 1996) mais elle n'est pas appelée à être un outil de connaissances à usage récurrent⁵. Dans un registre plus qualitatif, le CRIEVAT est à l'origine d'enquêtes d'insertion professionnelle avec une approche subjectiviste, moins en prise avec la demande institutionnelle (Fournier, Monette, Pelletier, Tardif, 2000). Centrées sur les processus subjectifs de transformation du rapport au travail pendant la phase de transition, elles se prêtent peu à une standardisation de la mesure de l'insertion. Lorsque des chercheurs du même centre (comme Claude Trottier par exemple) adoptent une approche objectiviste, les ressources qu'ils peuvent engager dans une telle étude ne peuvent être comparées à celle d'un organisme d'expertise comme le CEREQ.

Nous pouvons faire l'hypothèse que cette relative inertie des systèmes de prise en charge est due au fait que la standardisation et la spécialisation de l'âge éducatif y était moins importante qu'en France au plus fort des trente glorieuses. L'interpénétration du travail et des études y est traditionnellement plus développée dans le jeune âge, offrant un continuum entre l'éducation et le travail. De ce fait, l'encadrement institutionnel de cet âge de la vie y est moins prégnant. L'âge d'insertion est donc marqué par une plus forte marchandisation concomitante à une plus forte défamilialisation qu'en France.

Il s'avère donc que l'État social québécois a été moins déstabilisé que l'État social français par l'allongement de la jeunesse. Il ne s'est que faiblement réorganisé autour de cette phase en y répondant à l'intérieur de structures préexistantes. La comparaison internationale permet de montrer que les déterminants structurels (taux de croissance économique, taux de chômage, passage à une économie globalisée et post-industrielle, facteurs démographiques) ne suffisent pas à expliquer les mutations de l'État social. Comme l'a montré une série de travaux sur les réformes de l'État-providence (Pierson, 1994, 1996, 2002), il n'y pas une seule nouvelle politique sociale mais plusieurs réponses possibles, les chemins empruntés dépendant des configurations institutionnelles. Comme l'a fait Paul Pierson à propos de la réforme des retraites, nous soulignons dans cette thèse, le rôle joué (ou pas) par les bénéficiaires des politiques organisés en acteurs collectifs : la faiblesse et l'éclatement des organisations françaises, tant de jeunes que de chômeurs, contraste avec l'activisme des groupes québécois de défense de droits des jeunes et des assistés sociaux qui opposent une résistance à la prise en compte du critère d'âge dans les systèmes de protection sociale. C'est dire, contrairement à ce qu'affirme F.-X. Merrien (2002, pp. 232-233), combien le poids politique d'un groupe dans l'évolution des droits sociaux ne dépend pas uniquement de la nature de ces droits et du caractère minoritaire ou majoritaire de ce groupe. Le statut de chômeur ou d'assisté d'un côté et l'état de jeune de l'autre, sont en effet, dans les deux configurations nationales, des situations passagères et stigmatisantes. Pourtant, sur ces mêmes états arrive à se cristalliser, au Québec, une forme de mobilisation capable de peser dans l'opinion, alors qu'en France, les mobilisations demeurent éparses et désorganisées. Ce poids des configurations d'acteurs ne peut pas être dissocié des formes institutionnelles de l'État

⁵ Elle fait suite à l'Enquête Longitudinale Nationale sur les Enfants et les Jeunes (ELNEJ) dont le domaine d'investigation est beaucoup plus large. Cette enquête, débutée en 1994, concerne ainsi les domaines de la santé et de la situation sociale afin de mesurer la croissance et le bien-être des enfants canadiens de la naissance à l'âge adulte.

social. Nous pouvons donc bien parler d'un effet de « dépendance de sentier » (Pierson, 1997), mais qui se joue moins sur le terrain technique⁶ que politique.

En effet, l'institutionnalisation de modes de prise en charge des âges de la vie concerne aussi la construction des acteurs légitimement appelés à participer à l'élaboration des règles. Dans une société qui, comme cela s'est produit en France depuis les années soixante-dix, fait de la jeunesse une affaire d'État, et des jeunes des êtres inaccomplis socialement, il est difficile pour des jeunes de se poser comme acteur politique. Ils ne peuvent donc jouer aucun rôle dans la qualification normative et cognitive de leurs propres problèmes. C'est ainsi que leur citoyenneté sociale leur échappe.

L'institutionnalisation de l'âge d'insertion a été en effet marquée par la définition d'une « nouvelle citoyenneté sociale » dont notre thèse a permis de tracer les contours.

Les principes de la nouvelle citoyenneté sociale

Dans la littérature tant institutionnelle qu'académique, il est désormais d'usage d'opposer droits passifs et mesures actives (Barbier, 2002 ; Noël et al., 2003), indemnisation du risque et « investissement social » (Esping-Andersen, 1996). Comme un bon nombre d'observateurs, Anne-Marie Guillemard pense que *« l'indemnisation du risque ne constitue plus qu'une fonction parmi d'autres assumées par la protection sociale, laquelle doit aussi promouvoir l'autonomie des individus, en leur assurant de la continuité en dépit de la multiplication d'états changeants alternés d'activité et d'inactivité »* (Guillemard, *op. cit.*, p. 14). Selon cette conception, il s'agirait de généraliser à l'ensemble du cycle de vie le principe qui prévaut en début de vie active. Car la jeunesse apparaît bien dans nos deux cas nationaux comme le moment de l'« investissement social » par excellence. Or le terme d'investissement révèle les problèmes spécifiques de l'introduction du principe d'efficacité dans l'État social, dans la mesure où, par définition, tout investissement comporte un risque. La montée en charge des politiques d'insertion s'accompagne donc d'une redéfinition de la citoyenneté sociale.

Les mesures actives, soit les prestations qui ont pour objet l'intégration en emploi des individus, donnent à voir ce que sont les fondements de cette « nouvelle citoyenneté sociale » (Palier, Bonoli, 1995), c'est-à-dire la nature des nouveaux droits sociaux individualisés émergeant à l'occasion du développement des politiques sociales d'insertion. Notre travail avait entre autres objectifs de considérer les « nouvelles politiques sociales » avec les mêmes outils d'analyse que les anciennes. Les droits sociaux « classiques » tirent leur légitimité de deux sources différentes : dans son versant libéral, le droit à la vie, principe déontologique rappelé dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et dans son versant solidariste, la dette sociale. Le premier est un principe déontologique absolu qui se suffit à lui-même ; le second est un principe fondé sur l'équité entre rétribution et contribution (le quasi-contrat) de type « antécédentiste ». Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'inconditionnalité des droits sociaux s'est imposée comme une conquête du salariat et du mouvement ouvrier. Du côté des assurances sociales, c'est le principe de la proportionnalité entre contribution et rétribution qui s'appliquait (les retraites et l'assurance-chômage). Parfois même, dans le cas de l'assurance-maladie, c'est le simple principe du besoin, sans limite, qui sert de support éthique à la distribution des biens et des services. La participation à la coopération sociale justifiait en soi l'accès à des droits sociaux. Du côté de l'assistance sociale, on a voulu là aussi

⁶ Quand il s'agit, par exemple, de montrer que le passage d'un système de retraite par répartition à un système de retraite par capitalisation est rendu difficile par le problème de la double cotisation pour la génération charnière (Merrien, 2000)

dissocier la sphère du droit de la sphère de l'usage, en posant l'inconditionnalité du droit à un revenu de subsistance. Dans ce sens, l'évolution du travail social est celle d'un détournement de la fonction de contrôle social et de moralisation. L'accès à l'assistance en elle-même ne devait plus être soumis à une quelconque volonté ou jugement ni sur le mérite, ni sur la « bonne » utilisation de l'aide. Elle correspondait là aussi à une logique de besoin, même lorsqu'elle est assortie d'un plafond bien en deçà des besoins sociaux pour une vie « bonne ». Dans les deux cas on intervient au nom de la solidarité. Que penser alors des mesures d'insertion par rapport à ces deux piliers de l'État social ?

Tout d'abord, il faut souligner que les dispositifs d'insertion ne fondent pas par nature une nouvelle citoyenneté sociale. Au Québec, les mesures d'insertion demeurent arrimées aux droits-créances « classiques », à savoir le droit à une garantie minimale de revenu posé comme une fin en soi. Elles ont deux raisons d'être : d'une part, elles constituent une contrepartie dans une conception de la citoyenneté statutaire, le devoir correspondant au droit à l'assistance ; d'autre part, elles représentent une dépense de l'État social en vue de rendre le système de protection des individus plus efficace et efficient. En tant que gestionnaire de ses ressources (celles de l'assistance sociale), l'État n'est plus en position de garant-prestataire mais il adopte la posture de l'agent rationnel. Cette dernière logique gestionnaire fait donc sortir l'offre d'insertion du domaine du droit.

En France en revanche, on a bien affaire à des droits-créances de type nouveau : les mesures d'insertion forment des médiations vers une finalité plus large que la protection des risques, à savoir le droit d'être acteur reconnu dans le jeu social. Robert Lafore donne quelques caractéristiques de ce droit (Lafore, 1998). *« Ces droits ne peuvent plus se satisfaire de leur simple énonciation doublée de la mise en place de dispositifs en charge de les protéger (droits-libertés) ou d'en garantir l'accès (droits-créances) : ils ne peuvent prendre consistance que dans leur actualisation concrète pour chaque individu, dans chaque situation singulière, où ils doivent faire l'objet d'une réalisation effective et spécifique ; à l'universalité formelle du droit-créance traditionnel, exprimée dans la proclamation du droit et dans l'aménagement d'un dispositif institutionnel centralisé et stable pour distribuer les services et prestations correspondantes, se substitue une mise en contact immédiate et directe du droit et des conditions concrètes de sa réalisation »* (ibid., pp. 46-47). De cette apparition d'un droit social de « troisième type » que nos travaux corroborent, il ressort deux éléments essentiels pour la réflexion sur l'évolution de l'État social : d'une part, l'adaptation de ces droits aux « situations des personnes » produit en fait une forte indétermination des principes de distribution, et d'autre part, l'effectivité de ces droits est intrinsèquement liée à l'efficacité de l'action d'insertion.

L'indétermination consubstantielle à cette forme de citoyenneté participative explique le fait que les politiques d'insertion à la française soient marquées par la pluralité des principes de justice sans grande hiérarchisation entre eux. Certes, des principes comme la discrimination positive, ancrés dans l'évaluation des besoins, sont dominants et tirent le modèle de l'insertion, soit vers l'égalisation des chances, soit vers l'assistance ; mais la décentralisation du pouvoir normatif et cognitif, qui est une autre particularité des nouvelles politiques sociales, accompagné de la valorisation de la notion de « projet », offre la possibilité de recourir à des principes tout autre. Le principe du mérite sur une base à la fois morale et contributive nous ramène du côté de l'ancienne charité pétrie de morale, alors que le principe d'efficacité locale conduit à exclure un certain nombre d'individus des mesures considérées comme le dernier filet de lien social. Le « souci d'insertion » (Astier, 1997) se transforme alors en sanction parce que toute mesure d'insertion se présente comme un pari pris sur la personne. Le problème tient ici plutôt à la confusion des genres (d'aide, de protection) qu'à l'irruption de principes nouveaux.

Au sein de ce pluralisme éthique, le principe d'efficacité apparaît néanmoins comme un fait relativement nouveau dans l'histoire de l'État social. L'introduction de ce principe signe le passage d'une éthique déontologique ou du moins « antécédentiste », à une éthique conséquentialiste, d'une « raison axiologique » à une « raison instrumentale » (Boudon, 2003)⁷. La raison de l'État social face à la jeunesse repose essentiellement sur une réflexion quant aux effets des actions ou de l'intervention. Pour une part, le recours à la logique d'efficacité peut être considéré comme une rationalité propre à cet âge de la vie. Les jeunes ont effet tout l'avenir devant eux, ce qui induit la logique d'investissement. Toutefois, le référent de l'insertion qui innerve l'ensemble des politiques sociales tendrait à généraliser cette forme d'action. Ce retournement de perspective prend essentiellement deux formes : une forme holiste qui évalue l'opportunité de prestations sociales à l'aune d'une représentation de l'ordre social idéal, et une forme individualiste utilitariste qui prend comme point de repère le bien-être de l'individu. Ces deux formes se laissent appréhender au Québec et en France, mais à des niveaux différents de l'action publique.

Au Québec, la logique holiste prend la forme de la prévention et elle s'impose chez ceux qui développent une rationalité technique et gestionnaire dans l'assistance sociale. La question du « risque » d'exclusion déviante concentré sur une certaine fraction de la jeunesse pénètre le système d'assistance-jeunesse jusqu'à le réorganiser. Concevoir les problèmes des jeunes à problèmes sous l'angle du risque suppose un nouveau rapport au temps. Les individus jeunes sont considérés sur le mode de l'antériorité d'un futur porteur de danger, aussi bien pour eux-mêmes que pour la société. Cette réduction de la jeunesse à un danger non encore advenu, et donc à prévenir, efface les autres formes de représentation de la jeunesse post-scolaire et de ses enjeux : celle de la citoyenneté au présent et celle d'individus discriminés dans le passé ou dans celui des générations qui les ont précédés. L'intervention se fait au titre du danger plus qu'à celui du besoin (de la solidarité) ou de la réparation. La jeunesse comme phase préventive, telle est la représentation devenue centrale dans l'État social québécois. L'analyse de l'intervention préventive par les agents du service public a montré que cette éthique conséquentialiste consistant à agir pour éviter des coûts sociaux plus importants à la société est convertie stratégiquement en raison instrumentale individuelle dans la mesure où les agents d'aide sociale ont pour mission de corriger les « biais cognitifs » dont sont victimes les individus « assistés ». Par conséquent, il s'agit d'amener le citoyen (social) à reconsidérer l'opportunité de faire valoir son droit à l'assistance en fonction des conséquences individuelles négatives du phénomène de « dépendance ».

Tout se passe comme si ces mesures d'insertion introduisaient une logique utilitariste dans l'État social. Cette logique maximisatrice de la plus-value est clairement affichée au Québec : l'offre de mesures d'insertion pour les assistés sociaux est distribuée sous contrainte d'équilibre budgétaire, ce qui « force » les acteurs du système d'assistance-jeunesse à gérer la pénurie. De toute évidence, il n'y aura pas d'activation pour tout le monde. Il faut instaurer des priorités. C'est donc moins le principe d'activation qui pose problème que son effectivité pour *tous* les bénéficiaires de l'aide sociale. L'administration de l'assistance est amenée à réfléchir sur la « meilleure utilisation » de cette offre de mesure, celle qui permet la rentabilisation optimale de cet « investissement d'insertion ». C'est dans cette perspective que la catégorie des jeunes est envisagée : elle remonte dans l'ordre de priorité avec la montée en puissance du référentiel de la prévention. C'est parce qu'on espère un retour sur investissement intéressant que les jeunes prennent autant d'importance. Les politiques de

⁷ La réflexion de Boudon dans la lignée wébérienne – Weber distinguant éthique de conviction et éthique de responsabilité – applique cette distinction à la rationalité *individuelle* mais elle peut tout aussi bien s'appliquer à l'action de l'État.

développement de l'employabilité sont donc bien assises sur un principe conséquentialiste qui de fait exclut une partie des bénéficiaires potentiels.

De même, en France, les jeunes sont considérés comme un groupe à risque conformément au paradigme de la solidarité. Les politiques d'insertion des jeunes ont pris leur essor notamment sous la menace délinquante du début des années quatre-vingt et, régulièrement, l'action publique s'appuie sur le risque de contagion des problèmes sociaux dérivés du chômage pour justifier un ciblage sur les jeunes. De plus, la rationalité néo-solidariste renverse le lien de détermination entre interdépendance sociale et droit social. La recherche de l'efficacité sociale dans l'action peut justifier une inégalité d'accès aux droits et aux ressources publiques, si on « démontre » que le déclenchement des droits ou d'un dispositif peut-être néfaste pour la personne et pour la société, si les niveaux de bien-être de l'individu et de la société sont susceptibles d'en être diminués. Le néo-solidarisme est en effet une doctrine qui permet de mesurer la légitimité de chaque action ou intervention à l'aune d'un seul objectif : la solidarité sociale, celle-ci se déclinant en coopération sociale d'un côté (intégration de chacun dans la division sociale du travail) et liens d'interconnaissance d'autre part (notamment à travers la solidarité familiale). La cohésion sociale est censée ensuite avoir des répercussions sur le bien-être des individus. La poursuite de cet objectif justifie le travail des intervenants sociaux et la mise en place de politique d'insertion, mais aussi le déni du droit à l'assistance pour les jeunes. Le bien-être dont il est question ici n'est nullement un bien-être agrégé à partir de la somme des intérêts particuliers. Il est d'emblée holiste et pose l'État comme grand ordonnateur de la réalité sociale (Maclouf, 1994). L'État ou ses agents investis d'une mission de service public sont là pour dire le bien, pour dire comment l'individu peut apporter sa pierre à l'édification de la coopération sociale.

Au final, tout se passe donc comme si les politiques d'insertion appliquaient l'éthique de Sen « à l'envers ». Amartya Sen (1987) en effet soutient des politiques permettant d'égaliser les « modes de fonctionnement » des individus, ces modes de fonctionnement étant bien considérés comme un résultat de la justice distributive. Ces modes de fonctionnement peuvent concerner des fonctions élémentaires (avoir suffisamment à manger, être en bonne santé, échapper aux maladies évitables) ou plus complexes (être heureux, rester digne à ses propres yeux, prendre part à la vie de la communauté...). Les ressources, les revenus, les biens et les services sont considérés comme des moyens d'accomplir ces modes de fonctionnement et non des fins en soi. Il s'agit donc bien d'une éthique conséquentialiste. Or Sen, contrairement à Rawls, prend en compte dans la construction de son modèle éthique, les inégalités injustes de modes d'accomplissement induites par le fait qu'avec les mêmes biens, deux individus ne parviennent pas aux mêmes modes de fonctionnement. En effet, la capacité à transformer des ressources en modes de fonctionnement varie beaucoup d'un individu à l'autre. Transposée aux politiques d'insertion, l'éthique de Sen rend compte de cette inégale possibilité qu'ont les individus à tirer profit des mesures pour améliorer leur sort. Mais alors que Sen préconise, pour atteindre une société juste, de déterminer la distribution en fonction de l'objectif d'égalisation des capacités (comme combinatoires des modes de fonctionnement), il arrive aux acteurs des politiques d'insertion de s'appuyer sur cette inégalité de rentabilisation des biens premiers pour justifier les différences dans la distribution des mesures, renforçant au final les inégalités des modes de fonctionnement que ces mesures permettent d'accomplir. On peut se demander alors si cette crainte du « gaspillage » de l'argent public est justifiée dans un tel contexte d'inégalité des ressources au départ.

Si l'éthique conséquentialiste pénètre également le système d'assistance-jeunesse des deux pays, cette évolution ne renvoie pas à des enjeux de même importance partout. En effet, nous soulignons que l'usage du principe d'efficacité dans le ciblage n'a pas le même poids selon que les mesures d'insertion forment le pôle central du système d'assistance-jeunesse ou

qu'elles ne sont qu'un complément au pôle de revenu lequel demeure largement fondé sur une logique de besoin. Au Québec, le noyau dur de la relation d'assistance reste fondé sur le critère de besoin. Les mesures de développement de l'employabilité ne sont qu'un complément aux prestations monétaires. Le conflit central autour duquel se mobilisent les acteurs et notamment les collectifs de bénéficiaires, concerne les « prestations de base », c'est-à-dire les prestations monétaires pures. Dans la mesure où les politiques de développement de l'employabilité sont au contraire le creuset de la relation des jeunes à l'État-Providence en France, les processus normatif et cognitif qui aboutissent à écarter un certain nombre d'individus, pourtant légitimement fondées *ex ante* à bénéficier de ces mesures ou à faire participer des individus qui n'ont pas vocation à le faire selon le critère du besoin, prennent un tout autre sens. Les injustices qui découlent de l'éthique conséquentialiste y paraissent plus intolérables encore.

Quels sont les problèmes spécifiques posés par cette logique conséquentialiste dont l'horizon d'action est tourné vers le futur ? Cette forme d'éthique apparaît comme fortement imbriquée à des formes de gestion technique et professionnelle du risque d'investissement.

Aujourd'hui, la prise en compte de l'incertitude a pénétré le champ de l'éthique sociale et économique. Les droits et la distribution des ressources qui nous occupent sont, pour les jeunes, de plus en plus soumis à une évaluation des conséquences futures de l'action ou de l'inaction, conséquences qui, contrairement aux principes du besoin ou de contribution, sont frappées d'une forte incertitude. Si les principes du besoin et du mérite peuvent être incomplets, c'est-à-dire partiellement indéfinis, ils sont d'une autre nature que le principe d'efficacité, que cette efficacité soit évaluée pour les personnes (sous la forme de l'évaluation des impacts des politiques sur la situation des bénéficiaires) ou pour la société. Pour les premiers se pose un problème d'information et d'accord sur les critères à retenir effectivement pour l'épreuve de justice. Pour le second, à ce dilemme moral lié à l'incomplétude des catégories d'action s'ajoute la gestion de l'incertitude. Toute éthique conséquentialiste est confrontée à la question de la prévision et même de la prédictibilité, c'est-à-dire de la possibilité même de prédire les conséquences de l'action. Elle développe donc des dispositifs de gestion de cette incertitude car elle organise l'action présente par rapport à un avenir qui n'est jamais totalement déterminé.

Cette incertitude sur l'efficacité de l'action ou de l'inaction, du droit ou du déni de droit n'est pas une incertitude radicale au sens de Keynes, à savoir totalement imprévisible. C'est une incertitude *a priori* probabilisable car elle découle de l'activité humaine. Le propre du risque est d'être probabilisable. On peut à la fois probabiliser les dangers qu'encourent les individus si rien n'est fait et évaluer objectivement les impacts sur ces mêmes individus d'une intervention donnée. Il faut pour cela avoir des données rétrospectives en quantité suffisante. À partir de l'analyse probabiliste des effets passés des actions ou des inactions, il est possible d'anticiper avec un degré plus ou moins fort de probabilité les résultats futurs de l'intervention sur telle ou telle catégorie d'individus. Aussi l'évaluation de l'action publique n'est-elle pas là utilisée seulement comme instrument de légitimation publique de l'action mais aussi comme outil de prédiction. Du moins est-ce cet usage de l'évaluation qui transparaît des analyses de programmes québécois que nous avons réalisées. Les évaluations d'impact et de profitabilité servent en retour à affiner le ciblage des mesures.

Au regard de ce mode de gestion de l'incertitude, le système d'assistance-jeunesse français présente une configuration tout à fait autre. La gestion de l'incertitude, tout comme le choix des principes de justice, est en grande partie déléguée au niveau local lequel apparaît totalement sous-équipé pour faire face à ces exigences, comme ont permis de le montrer les terrains étudiés dans cette thèse. La gestion au cas par cas qui découle du nouveau référent de service public est antinomique de la gestion statistique. Le choix a été fait, dans les politiques

d'insertion françaises, d'une éthique individuelle et non catégorielle. Les anticipations, et plus largement la réduction de l'incertitude, reposent sur une multiplicité de dispositifs de confiance faits de choses et de personnes sans qu'il soit possible de dégager ni hiérarchie, ni cohérence et encore moins homogénéité. Les magistratures sociales sont en quelque sorte laissées à elles-mêmes, sans grand effort pour stabiliser quelconques règles. Les controverses se font jour sur les conceptions du bien et du juste, mais aussi sur la possibilité qu'ont les individus de tendre vers plus de bonheur et de justice grâce à l'aide de l'État. Par cette institutionnalisation de la justice « délocalisée », le poids de ces choix repose sur des professionnels de l'insertion qui font et défont la citoyenneté sociale des jeunes au gré de leur jugement d'opportunité.

Bibliographie

Abbott A. (1988) : *The System of Professions. An Essay of the Division of Expert Labour*, Chicago, University of Chicago Press.

Actualité de la formation permanente (1981) : n° 55.

Actualité de la formation permanente (1983) : n° 64.

Actualité de la formation permanente (1984) : numéro consacré à «La formation et l'emploi des jeunes », n° 73.

Actualités sociales hebdomadaires (2003) : *L'insertion professionnelle des jeunes*, Supplément, n° 187/189.

Afchain J., Bachmann C., Donzelot J., Dubet F., Ion J., Roman J., Salas D. (1998) : Table ronde sur le thème « une fonction sociale généralisée », in *Esprit*, n° 3-4, pp. 90-110.

Affichard J. (1981) : « Quels emplois après l'école : la valeur des titres scolaires depuis 1973 », *Économie et Statistique*, n° 134, pp. 7-42.

Affichard J. (1983) : « Nomenclatures de formation et pratiques de classement », *Formation Emploi*, n° 4, pp. 47-61.

Affichard J., Gensbittel M.-H. (1984) : « Construction du dispositif français d'observation statistique de l'entrée des jeunes dans la vie active », *Formation Emploi*, n° 8, pp. 61-71.

Affichard J. (1985) : « La fonction de l'enquête statistique dans l'évaluation du dispositif de formation des jeunes de 16 à 18 ans », *Formation Emploi*, n° 9, pp. 66-74.

Alliance Villes emploi (2001) : *Pour l'emploi, l'accompagnement individualisé : actes de la journée du 20 juin 2001*, Reuil-Malmaison, Alliance Villes emploi.

Amat F. (1985a) : « Itinéraire dans le dispositif de formation et situation à la sortie des stages », *Formation Emploi*, n° 9, pp. 48-65.

Amat F. (1985b) : « Points de repères : les mesures en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes de 1977 à 1985 », *Formation Emploi*, n° 9, pp. 75-92.

Amat F. (1987) : « 1974-1984 : des difficultés d'insertion accrues pour les jeunes des plus faibles niveaux de formation », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 16, n° 1, pp. 5-17.

Ancelin J. (1997) : *L'action sociale familiale et les Caisses d'Allocations Familiales : un siècle d'Histoire*, Paris, Comité d'Histoire de la sécurité sociale.

Anselme M. (2000) : *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Paris, Ed. de l'aube.

Arnsperger C., Van Parijs P. (2003) : *Éthique économique et sociale*, Paris, La Découverte.

Assogba Y. (2000) : *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : l'expérience fondatrice du Réseau des Carrefours Jeunesse-emploi*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec.

- Astier I. (1997) : *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Ed. Desclée de Brouwer.
- Attias-Donfut C. (1988) : *Sociologie des générations. L'empreinte du temps*, Paris, PUF.
- Auby J.-B. (1991) : « Prescription juridique et production juridique », in Chazel F., Commaille J. (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., pp. 159-170.
- Aucouturier A.-L., Gélot D. (1994) : « Les dispositifs pour l'emploi et les jeunes sortant de scolarité : une utilisation massive, des trajectoires diversifiées », *Économie et Statistique*, n° 277-278, pp. 75-93.
- Autès M. (1992) : *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros Alternatives.
- Autès M. (1997) : *De l'assistance au développement social. Les modes de légitimation de l'action publique*, tomes 1 et 2, Thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- Autès M. (1998) : « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, n° 3-4, pp. 60-76.
- Avanzini G. (1977) : *L'échec scolaire*, Paris, Éditions du Centurion.
- Balazs G., Faguer J.-P. (1979) : « Jeunes à tout faire et petit patronat en déclin », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 26-27, pp. 49-55.
- Balazs G., Faguer J.-P., Laroche F. (1997) : *Bilan des travaux sur les jeunes et l'emploi, 1960-1975*, Paris, Centre d'études de l'emploi.
- Balsan, D., Hanchane S., Werquin P. (1994) : « Analyse salariale des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes », *Formation Emploi*, n° 46, pp. 31-46.
- Barbier J.-C. (2002) : « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, pp. 307-332.
- Bardet B., de Rozario P. (1999) : *Des pratiques d'accompagnement des jeunes issus de l'immigration : enquête auprès des organismes de formation et des structures d'accueil*, Paris, CLP, janvier.
- Bardy G. (1993) : *Génération galère. 8 millions de jeunes dans la tourmente*, Paris, Albin Michel.
- Barritault A., Sabatier A., Vincent F. (1978) : « Stages « jeunes » : une analyse qualitative », *Actualité de la formation permanente*, n° 34, pp. 47-68.
- Batifoulier P., Thévenon O. (2001) : « Interprétation et fondement conventionnel des règles », in Batifoulier P. (sld.) : *Théorie des conventions*, Paris, Economica, pp. 219-252.
- Battagliola F., Bouffartigue P., Godard F., Mauger G., Clot Y. (1986) : « Générations et sociologie de la jeunesse », *Société française*, n° 20, pp. 3-9.
- Baudelot C., Establet R. (1971) : *L'école capitaliste en France*, Paris, F. Maspero.
- Baudelot C., Establet R. (1975) : *L'école primaire divise : un dossier*, Paris, F. Maspero.
- Baudelot C., Establet R. (2000) : *Avoir 30 ans en 1968 et en 1998*, Paris, Ed. du Seuil.
- Baudelot C., Gollac M. (1997) : « Le salaire du trentenaire : question d'âge ou de génération ? », *Économie et Statistique*, n° 304-305, pp. 17-35.
- Bauby P., Gerber T. (1996) : *Singulière jeunesse plurielle. Les jeunes des années 1990 et leurs mobilisations*, Paris, Publisud.

Beaud S. (1996) : « Stage ou formation? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 67, pp. 66-89.

Beaud S., Pialoux M. (1999) : *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, Fayard.

Becker H. S. (1985) : *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1^{ère} édition : 1963.

Begarra R. (sld.) (1984) : « Le système d'information et d'orientation au Québec », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 13-2, pp. 159-173.

Bélanger P. R., Lévesque B. (1992) : « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », in Daigle G., Rocher G. (sld.), *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 713-747.

Bennarosh Y. (2000) : « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 81, pp. 9-25.

Berger P., Luckmann T. (1986) : *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck.

Bernard P. (1999) : « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et politique-RIAC*, n° 41, pp. 47-59.

Bernard P., Boisjoly J., Meuner D. (1998) : « La jeunesse éternelle ? Des changements dans les modes de vie des jeunes », in Corak M., *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir du Canada*, Ottawa, Statistique Canada, pp. 167-183.

Berstein B. (1975) : *Langage et classes sociales : codes socio-linguistiques et contrôle social*, Paris, Éd. de Minuit, édition originale : 1971.

Bessy C., Eymard-Duvernay F., Gomel B., Simonin B. (1995) : « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *Cahiers du CEE*, n°34, pp. 3-41.

Bessy C., Eymard-Duvernay F., de Larquier G., Marchal E. (1999) : « Les institutions de recrutement. Approche comparative France/Grande-Bretagne », *La Lettre du CEE*, n°60.

Best F. (1999) : *L'échec scolaire*, Paris, PUF.

Bidet J. (2000) : « Égalité des chances et principes de différence. Une réinterprétation », in Koulbi G., Gugliemi G., *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, Paris, Ed. La découverte, pp. 51-69.

Bloch M.-C., Bernard G. (coord.) (1998) : *Les lycéens décrocheurs. De l'impasse aux chemins de traverse*, Lyon, La Bouture, Chronique Sociale.

Blöss T., Feroni I. (1991) : « Jeunesse : objet politique, objet biographique », *Cahiers du CERCOM*, n° 6, pp. 145-184.

Boismenu, G., Henry, B. (1998) : « L'action publique visant les sans-emploi : similarité et complémentarité de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale au Canada », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 11, n° 1, pp. 131-152.

Boltanski L. (1982) : *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Ed. de Minuit.

Boltanski L. (1990) : *L'amour et la justice comme compétence. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Ed. Métailié.

Boltanski L., Chiapello E. (1999) : *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Ed. Gallimard.

Boltanski L., Thévenot L. (1991) : *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Ed. Gallimard.

Bonnal L., Fougère D., Sérandon A. (1994) : « L'impact des dispositifs d'emploi sur le devenir des jeunes chômeurs : une évaluation économétrique sur données longitudinales », *Économie et Prévision*, n° 115, pp. 1-28.

Bordigoni, M. (2001) : « Les jeunes sortis de l'école sans diplôme face aux risques d'exclusion », *CEREQ-Bref*, n° 171.

Bouder A. (1994) : « Évaluer les aides à l'insertion professionnelles des jeunes ciblées sur les jeunes », in Bouder A., Cadet J.-P., Demazière D. (1994): *Évaluer les effets des dispositifs d'insertion pour les jeunes et les chômeurs de longue durée: un bilan méthodologique*, CEREQ, Document Synthèse n°98, pp. 11-40.

Bouder A., Cadet J.-P., Demazière D. (1994) : *Évaluer les effets des dispositifs d'insertion pour les jeunes et les chômeurs de longue durée: un bilan méthodologique*, CEREQ, Document Synthèse, n° 98.

Boudon R. (1973) : *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris. Ed. A. Colin.

Boudon R. (1991) : « Les causes de l'inégalité des chances scolaires », *Problèmes économiques*, n° 2.221, 17 avril 1991, pp. 21-28 (Tiré de *Commentaire*, n° 51, automne 1990).

Bouffartigue P., Lagree J.-C., Rose J. (1989) : « Jeunes : de l'emploi aux modes de vie. Points de vue sur un champ de recherche », *Formation Emploi*, n° 26, pp. 63-78.

Bourdieu P., de Saint-Martin M. (1975) : « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 3, pp. 68-93.

Bourdieu P. (1978) : « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 24, pp. 2-22.

Bourdieu P. (1979) : *La distinction – Critique sociale du jugement*, Paris, Ed. de Minuit.

Bourdieu P. (1984a) : « La jeunesse n'est qu'un mot », in Bourdieu P., *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit, pp. 143-154.

Bourdieu P. (1984b) : « Espace social et genèse des classes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, pp. 3-12.

Bourdieu P. (1989) : *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Ed. de Minuit.

Bourdieu P., Passeron J.-C. (1964) : *Les Héritiers, les étudiants et la culture*, Ed. de Minuit.

Bourdieu P., Passeron J.-C. (1970) : *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Ed. de Minuit.

Bourgeois L. (1998) : *Solidarité*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1^{ère} édition : 1896.

Bourgeois L. (1914) : *La politique de prévoyance sociale*, tome 1, Paris, Eugène Fasquelle éditeur, version électronique disponible sur le site <http://www.gallica.bnf.fr>

Brochier D., Verdier E. (1999) : «Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique », *Politiques et Management public*, n° ?

Brubaker R. (1992) : *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass), Londres, Harvard U.P.

Buisson-Fenet H. (2004): «Un «tiens » vaut-il mieux que deux «tu l'auras » ? Les Actions Courtes Qualifiantes et les philosophies scolaires de l'insertion », communication au Premières Journées de la Recherche sociale, Paris, CNAM, 27 et 28 janvier.

Caille J.-P. (1992) : « Les parents d'élèves de collège et les études de leurs enfants : attentes et degré d'implication », *Éducation et formations*, n° 32, pp. 15-23.

Caille J.-P. (1993) : « Les élèves en difficulté au début de la scolarité au collège », *Éducation et Formations*, n° 36, pp. 7-11.

Calabresi G., Bobbit P. (1978) : *Tragic Choices*, New-York, Norton.

Calvès G (1999). « Les politiques de discrimination positive », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 822.

Camilleri C, Tapia C. (1974) : *Jeunesse française et groupes sociaux après 1968. Enquêtes sur des populations universitaires et scolaires de Paris et de province*, Paris, CNRS.

Campinos-Dubernet M. (1995) : « Baccalauréat professionnel : une innovation ? », *Formation Emploi*, n° 49, pp. 3-29.

Campinos-Dubernet M. (1998) : « Standardisation des diplômes et diversités des conventions de productivité des entreprises », Communication aux Journées d'études 1998 de l'Association Recherche et Régulation, Aix-en-Provence, 25 novembre.

Campinos-Dubernet M., Marry C. (1986) : « De l'utilisation d'un concept empirique : la qualification. Quel rapport à la formation ? », in Tanguy L. (éd.), *L'introuvable relation formation-emploi*, Paris, La Documentation française, pp. 197-232.

Caron M. (1983) : « Les jeunes étrangers dans le dispositif 16-18 ans », *Actualité de la formation permanente*, n° 66, pp. 24-28.

Castel R. (1978) : « La guerre à la pauvreté aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 19, pp. 47-60.

Castel R. (1981) : *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Ed. de Minuit.

Castel R. (1995) : *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Castel R. (1996) : « Travail et utilité au monde », *Revue internationale du travail*, vol. 135, n° 6, pp. 675-682.

Catrice-Lorey A. (1976) : « Inégalités d'accès au système de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, vol. 30, n° 4, pp. 127-137.

CEREQ (1972) : *Les emplois tenus par les jeunes de 17 ans*, Dossier, MEN et ONISEP.

Cézard M. (1983) : « Les raisons du tassement du chômage à travers l'enquête emploi », *Économie et Statistique*, n° 160, pp. 47-61.

Cézard M. (1986) : « Le halo du chômage », *Économie et Statistique*, n° 193-194, pp. 77-83.

Cézard M., Meron M., Roth N., Torelli C. (1991) : « Le halo autour du chômage », *Économie et Statistique*, n° 249, pp. 15-23.

Chambaz C., Herpin N. (1995) : « Débuts difficiles chez les jeunes : le poids du passé familial », *Économie et Statistique*, n° 283-284, pp. 111-136.

Chamboredon J.-C., Lemaire M. (1970) : « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. XI-1, pp. 3-33.

Chamboredon J.-C. (1985) : « Adolescence et post-adolescence : la «juvénisation». Remarques sur les transformations récentes des limites et de la définition sociale de la jeunesse », in Alléon A.-M., Morvan O., Lebovici S., *Adolescence terminée, adolescence interminable*, Paris, PUF, pp. 13-28.

Chamboredon J.-C. (1991) : « Classes scolaires, classes d'âge, classes sociales : les fonctions de scansion temporelle du système de formation », *Cahiers du CERCOT*, n° 6, pp. 121-136.

Chappaz G., Lafont M. (sld.) (1998) : *Accompagnement et formation : outils de la formation ; les concepts-clefs du formateur ; l'accompagnement dans les pratiques d'apprentissage et dans les dispositifs de formation ; actes de l'Université d'été, Marseille*, CRDP Provence-Côte d'Azur.

Charbonneau S., Padioleau J.-G. (1980) : « La mise en œuvre d'une politique règlementaire : le défrichement des bois et forêts », *Revue française de sociologie*, vol. XXI, pp. 49-75.

Charlot B. (1987) : *L'école en mutation*, Paris, Payot.

Charlot B. (1988) : « 80% niveau bac : derrière le symbole, quelles politiques ? », *Éducation permanente*, n° 92, pp. 91-108.

Charlot B. (1989) : « 1959-1989 : les mutations du discours éducatif », *Éducation permanente*, n° 98, pp. 133-149.

Charlot B. (1995) : « Échec scolaire de quoi parle-t-on ? », *Projet*, n° 244, pp. 32-39.

Chausseron C. (1999) : « Le devenir des jeunes qui ont quitté le système éducatif après avoir passé moins de sept ans dans le second degré », in Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, direction de la programmation et du développement, *Les sortants du système scolaire sans qualification*, colloque « L'insertion des jeunes en difficulté », pp. 63-73.

Chauvel L. (2002) : *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXème siècle*, Paris, PUF, 1^{ère} édition : 1998.

Chauvière M. (2000a) : « Mobilisation familiale et intérêts familiaux », in Chauvière M., Sassier M., Bouquet B., Allard R., Ribes B. (sld.) : *Les implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod, pp. 75-86.

Chauvière M. (2000b) : « Usages et significations contradictoires de la «relation de service» dans le secteur social », in Rouban L. (sld.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, pp. 84-107.

- Chauvy C. (1991) : « Le CAP, diplôme d'avenir », *Formation Emploi*, n° 35, pp. 59-66.
- Chevallier J. (1994) : *Le service public*, Paris, PUF, 1^{ère} édition : 1987.
- Chobeaux F. (1996) : *Les nomades du vide : des jeunes en errance, de squats en festivals, des gares en lieux d'accueil*, Arles, Actes Sud.
- Chobeaux F. (2001) : *L'errance active*, Paris, éditions ASH.
- Cicurel M. (1989) : *La génération inoxydable*, Paris, Grasset.
- Clémenceau P., Géhin J.-P. (1983) : « Le renouvellement de la main d'œuvre dans les secteurs : quelles conséquences pour l'accès des jeunes aux emplois ? », *Formation Emploi*, n° 2, pp. 7-18.
- Coëffic N. (1986) : « Les jeunes à la sortie de l'école : poids du chômage et risques de déclassement », *Économie et Statistique*, n° 193-194, pp. 63-77.
- Coëffic N. (1987) : « Les jeunes à la sortie de l'école : poids du chômage et risques de déclassement », *Formation Emploi*, n° 18, pp. 13-23.
- Combes M.-C., Zilberman S. (1988) : « Les sorties de l'enseignement secondaires en juin 1986 : deux ans après, où en sont-ils ? », *CEREQ-Bref*, n° 37.
- Commaille J. (1996) : *Misère de la famille : question d'Etat*, Paris, Presses de Science Po.
- Couppié T. (1992) : « Le rôle des aides publiques à la sortie de l'école », *CEREQ-Bref*, n° 80, octobre.
- Couppié T., Werquin P. (1994) : « Les itinéraires des jeunes dans les dispositifs publics d'aide à l'insertion », in Ourteau M., Werquin P. (eds.), *L'analyse longitudinale du marché du travail*, CEREQ, Documents séminaires, n° 99, pp. 407-424.
- Corak M., Heisz A. (1996) : « Modalité intergénérationnelle du revenu des hommes au Canada », Ottawa, Statistique Canada, document n° 89, janvier.
- Court M. (1996) : « Grands enfants », *Informations sociales*, n° 54, p. 101-109.
- Coutu M. (2000) : « Les clauses dites « orphelins » et la notion de discrimination dans la Charte des droits et libertés de la personne », *Relations industrielles*, n° 55-2, pp. 308-331.
- Damon J. (2002) : *La question SDF*, Paris, PUF.
- Daniel C. (1998) : « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit social*, n° 1, pp. 3-11.
- Daniel C. (1999) : « Les traditions juridiques française et américaine : oppositions et tensions autour du principe d'égalité », in Daniel C., Le Clainche C. (coord.), *Définir les inégalités : des principes de justice à leur représentation sociale*, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, pp. 63-68.
- Daniel C., Tuchsirer C. (1999) : *L'État face au chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Ed. Flammarion.
- DARES (2003a) : *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte.
- De Foucauld J.-B. (1995) : « Justice sociale et responsabilité face à l'exclusion », in Affichard J., De Foucauld J.-B. (sld.) : *Pluralisme et équité : la justice sociale dans les démocraties*, Paris, Ed. Esprit, pp. 253-262.

Delalande F. (1981) : « Les pratiques d'embauche des employeurs dans le cadre des pactes nationaux pour l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 10, pp. 63-72.

Delebarre M. (1984) : « Emploi et formation des jeunes : la priorité du gouvernement », *Actualité de la formation permanente*, n° 73, pp. 23-24.

Delaunay J.-C., Gadrey J. (1987) : *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation de Nationale de Science politique.

Deloyé Y. (1994) : *École et citoyenneté. L'individualisme républicain de J. Ferry à Vichy : controverses*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques.

Delors J. (1991) : « Genèse d'une loi et stratégie du changement », *Formation Emploi*, n° 34, pp. 31-38.

Demazière D. (1992a) : *Le chômage en crise*, Presses Universitaires de Lille.

Demazière D. (1992b) : « La négociation des identités de chômeurs de longue durée », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 2, pp. 335-363.

Demazière D. (1994) : « Les «jeunes» et les «chômeurs de longue durée» : point de vue des évaluateurs sur ces catégories», in Demazière D., Verdier E. (eds), *Évaluation des aides publiques à l'insertion*, Céreq, Documents Séminaires, n°94, pp. 123-131.

Demazière D. (1995) : *Sociologie du chômage*, Paris Ed. La Découverte.

Demazière D. (2003) : *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Paris, Belin.

Demazière D., Pignoni M.-T. (1998) : *Chômeurs : du silence à la révolte*, Paris, Hachette Littératures.

Demers M. (1983) : « Chômage chez les jeunes : conséquences psychologiques et sociales », *Relations Industrielles*, vol. 38, n° 4, pp. 786-814.

Derouet J.-L. (1992) : *École et justice : de l'égalité des chances aux compromis locaux ?*, Paris, Ed. Métailié.

Desrosières A., Thévenot L. (2000) : *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte.

Doeringer P.G., Piore M.J. (1971) : *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, Lexington (Mass.), Heath.

Doern B.G., Phidd R.W. (1992) : *Canadian Public Policy. Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen.

Donzelot J. (1977) : *La police des familles*, Paris, Ed. de Minuit.

Donzelot J. (1991) : « Le social du troisième type », in Donzelot J. (sld.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Ed. Esprit, pp. 15-39.

Donzelot J. (1994) : *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Ed. du Seuil.

Donzelot J. (2003a) : « Les nouvelles inégalités et la fragmentation territoriale », *Esprit*, novembre, pp. 132-157.

Donzelot J. avec Mével C., Wyvekens A. (2003b) : *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Ed. du Seuil.

Doray P., Landry C., Tremblay D.-G. (2000) : « La formation professionnelle et technique : un agenda spécifique », communication présentée au colloque « Le point sur la

réforme de l'éducation : enjeux et perspectives » de l'ACFAS, Montréal, Université de Montréal, mai.

Dubar C. (éd.) (1987) : *L'autre jeunesse - Jeunes stagiaires sans diplôme*, Lille, Presses Universitaires de Lille.

Dubar C., Gadéa C. (1999) : *La promotion sociale en France*, Paris, Presses universitaires du Septentrion.

Dubar C. (2000) : *La formation professionnelle continue*, Paris, Ed. La Découverte, 4^{ème} édition.

Dubedout H. (1983) : *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française.

Dubet F. (1987) : *La galère : jeunes en survie*, Paris, Ed. du Seuil.

Dubet F. (1991) : *Les lycéens*, Paris, Ed. du Seuil.

Dubet F. (1996) : « Des jeunesse et des sociologies. Le cas français », *Sociologie et sociétés*, vol. 28, n° 1, pp. 23-35.

Dubet F. (2002) : *Le déclin de l'institution*, Paris, Ed. du Seuil.

Dubet F., Lapeyronnie D. (1992) : *Quartiers d'exil*, Paris, Ed. du Seuil.

Duclos J.-Y., Fortin B., Rouleau M. (1999) : *Une analyse économétrique de la dépendance inter-générationnelle à l'aide sociale*, Université Laval, ronéo, avril.

Dufour P., Boismenu G., Noël A. (2003) : *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Dugué E. (2002) : « Rhétorique de la compétence et formes de régulation des champs professionnels : l'exemple du travail social », *Sociologia del lavoro*, n° 85, pp. 152-166.

Duguit L. (1913) : *L'évolution du droit public*, Paris, Librairie Armand Colin, version électronique disponible sur le site officiel : <http://www.gallica.bnf.fr>

Dupuy F., Thoenig J.-C. (1985) : *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Dupuy, J.-P. (1992a) : « Les inégalités justes selon Rawls », in Affichard J., de Foucauld, J.-B. (coord.), *Justice sociale et inégalités*, Paris, Ed. Esprit, pp. 181-205.

Dupuy, J.-P. (1992b) : *Le sacrifice et l'envie. le libéralisme aux prises avec la justice sociale*, Paris, Calmann-Lévy.

Duran P. (1990) : « Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, n° 40, pp. 227-259.

Duran P. (1999) : *Penser l'action publique*, Paris, Ed. L.G.D.J., coll. « Droit et société », vol. 27.

Durkheim E. (1967) : *De la division du travail social*, Paris, Quadrige/PUF, 1^{ère} édition : 1897.

Durkheim E. (1983) : *Le suicide*, Paris, Quadrige/PUF, 1^{ère} édition : 1897.

Durkheim E. (1990) : *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Quadrige/PUF, 1^{ère} édition : 1937.

Durkheim E. (1990) : *L'évolution pédagogique en France*, Paris, Quadrige/PUF, 1^{ère} édition : 1938.

- Durkheim E. (1995) : *Éducation et sociologie*, Paris, Quadrige/PUF, 1^{re} édition : 1922.
- Duru M.-C. (1997) : *La fonction accompagnement dans les actions de formation et d'insertion vers l'emploi*, Paris, CLP, novembre.
- Duru, M.-C. (2000) : *Médiateur à l'emploi : pratiques, méthodes, compétences. PIC Emploi Intégra 1997-1999*, Paris, CLP.
- Duru, M.-C., Leclaire O. (1997) : *La médiation à l'emploi*, Paris, CLP, octobre.
- Duru-Bellat M., Henriot Van Zanten A. (1992), *Sociologie de l'école*, Paris, Armand Colin.
- Duru-Bellat M., Jarousse J.-P., Mingat A. (1993) : « La scolarité de la maternelle au lycée », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 1, pp. 43-60.
- Dworkin R. (1981) : « What is equality ? Part I. Equality of welfare », *Philosophy and Public Affairs*, n° 10, pp. 185-246.
- Ebersold S. (2001) : *La naissance de l'inemployable ou l'insertion aux risques de l'exclusion*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Eckert H. (2001) : « Analyser les mouvements d'accès et de retrait de l'emploi en cours de la période d'insertion professionnelle », *Formation Emploi*, n° 73, pp. 95-120.
- Elbaum M., Marchand O. (1994) : « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Travail et Emploi*, n° 58, pp. 111-121.
- Elster J. (1992a) : *Local Justice : How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, New York, Russell Sage Foundation.
- Elster J. (1992b) : « Éthique des choix médicaux », In Elster J. et Herpin N., *Éthique des choix médicaux*, Actes Sud, pp 11-35.
- Esping-Andersen G. (1999) : *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF
- Ewald F. (1986) : « Le mal du siècle », in Salais R., Thévenot L. : *Le travail. Marchés, règles, conventions*, Paris, INSEE et Ed. Economica, pp. 345-355.
- Ewald F. (1996) : *Histoire de l'État Providence*, Paris, Ed. Grasset, 1^{ère} édition 1986.
- Eymard-Duvernay F., Geslot P. (1997) : « Des normes ouvertes à l'imprévisible : les actions publiques locales pour l'insertion », Communication au colloque organisé par l'A.D.S.E. et l'Université de Lille 1, *Les figures de l'institution et de la norme entre états et sociétés civiles*, 5 et 6 décembre.
- Eymard-Duvernay F., Marchal E. (1997) : *Façons de recruter. Le jugement de compétences sur le marché du travail*, Paris, Ed. Métailié.
- Eymard-Duvernay F. (2001) : « Principes de justice, chômage et exclusion : approfondissements théoriques », communication au Séminaire : *Recherches sur le travail*, Berlin, WZB.
- Fabius L. (1998) : « La jeunesse d'une nation », *Commentaire*, n° 81, pp. 59-60.
- Faguer J.-P. (1999) : « Pour une histoire de la précarité : transformation des emplois précaires et modes de management », *La Lettre du CEE*, n° 57.

Fassin D. (2001) : « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 3, pp. 437-475.

Favereau O. (1999) : « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahier d'économie politique*, n° 34, pp. 163-194.

Feick J. (1990) : « L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats », *L'Année sociologique*, n° 40, pp. 179-225.

Feltesse H., UNIOPSS (1995) : *Accompagnement social et insertion : pratiques associatives*, Paris, Syros.

Fize M. (1995) : *Génération courage. Les lettres des jeunes Français au Premier ministre*, Paris, Ed. Julliard.

Fize M. (2002) : *Le deuxième homme. Réflexion sur la jeunesse et l'inégalité des rapports entre les générations*, Paris, Presses de la Renaissance.

Forgeot G., Gautié J. (1996) : « Chômage des jeunes et relation formation-emploi », *La Lettre du CEE*, n° 43.

Forquin J.-C. (1991) : « Justification de l'enseignement et relativisme culturel », *Revue française de pédagogie*, n° 97, pp. 13-30.

Formation Emploi (2001) : « Jeunesse, le devoir d'avenir. Entretien avec Dominique Charvet et Michèle Mansuy », n° 75, pp. 5-11.

Fortin P. (1984) : « Le chômage des jeunes au Québec. Aggravation et concentration 1966-1982 », in *Relations Industrielles*, vol. 39, n° 3, pp. 419-447.

Fournié D., Grando J.-M. (1995) : « Le recrutement des jeunes sortants du système éducatif : difficultés passagères ou dégradation irrémédiable », *CEREQ-Bref*, n°113, octobre.

Fournier G., Monette M., Pelletier R., Tardif P. (2000) : « Les diplômés et l'insertion socio-professionnelle. Résignation déguisée ou adaptation saine à un marché du travail insensé », in Fournier G., Monette M., *L'insertion socioprofessionnelle. Un jeu de stratégie ou un jeu de hasard ?*, Laval (Qc.), Presses de l'Université Laval.

Fraisse R. (1984) : *La planification française depuis 1945, continuité et renouveau*, Paris, CNDP.

Freund J. (1998) : « Préface » à l'ouvrage de Martine Xiberras, *Les théories de l'exclusion. Pour une construction de l'imaginaire de la déviance*, Paris, Armand Colin, pp. 7-13.

Galabert M. (1977) : « Avant propos », Cahier n° 15 du Centre d'études de l'emploi, *L'entrée dans la vie active*, Paris, PUF, pp. 7-11.

Galland O., Louis M.V. (1978) : *Les jeunes chômeurs*, Paris, Centre de recherches « Travail et société », Université Paris IX-Dauphine.

Galland O. (1985) : « Formes et transformation de l'entrée dans la vie adulte », *Sociologie du travail*, vol. 27, n° 1, pp. 32-52.

Galland O., Oberti M. (1996) : *Les étudiants*, Paris, La Découverte.

Galland O. (1996a) : « Les jeunes et l'exclusion », in Paugam S. (sld.) : *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte, pp. 183-191.

Galland O. (1996b) : « Les jeunes en difficulté 1982-1992 : un essai de mesure », in Duret P., Guy A. : *Les jeunes en difficulté*, Paris, Arléa-Corlet, Coll. « Panoramiques », n°26, pp. 24-33.

Galland O. (1999) : *Les jeunes*, Paris, La Découverte (1^{ère} édition 1984).

Galland O. (2000) : « Jeunes, pauvreté et exclusion en France », in Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française, pp. 319-366.

Gallon E (1984) : « Les 16-18 ans dans le marché du travail », *Formation Emploi*, n° 7, pp. 56-61.

Garneau S. (2000) : « Le sommet alternatif : mise en perspective », in Gauthier M., Hamel J., Duval L., Ellefsen B. (sld.), *Être jeune en l'an 2000*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, pp. 141-146.

Garrona P., Ryan P. (1989) : « Le travail des jeunes, les relations professionnelles, et les politiques sociales dans les économies avancées », *Formation Emploi*, n° 25, pp. 78-90.

Gateau G. (1989) : « Une génération sacrifiée ? », *Autrement*, n° 110, pp. 183-188.

Gaudin J.-P. (1999) : *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po.

Gauthier M. (1986) : « Les associations de jeunes », in Dumont F. (sld.), *Une société de jeunes ?*, Québec, IQRC, pp. 337-369.

Gauthier M. (1988) : *Les jeunes chômeurs : une enquête*, Québec, IQRC, coll. « Documents de recherche », n° 18.

Gauthier M., Guillaume J.-F., (ed.) (1999), *Définir la jeunesse ? D'un bout à l'autre du monde*, Québec, Editions de l'IQRC.

Gauthier M. (2000a) : « L'âge des jeunes : un fait social instable », *Lien social et politique – RIAC*, n° 43, pp. 23-32.

Gauthier M. (2000b) : « Le Sommet du Québec et de la jeunesse vu d'à côté », in Gauthier M., Hamel J., Duval L., Ellefsen B. (sld.), *Être jeune en l'an 2000*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, pp. 131-140.

Gazier B. (1990) : « L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du travail*, n° 4, pp. 575-584.

Gazier B. (2003) : *Tous « sublimes ». Vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion.

Geay B., Gehin J.-P. (2003) : « Construction sociale de la « déscolarisation » : vers une école des pauvres ? », communication au colloque « Les enfants pauvres en France », 21 mars 2003.

Geay B. (2003) : « La construction institutionnelle de la « déscolarisation » », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 132, pp. 19-27.

Gensbittel M.-H. (1996) : « La formation professionnelle initiale : histoire, acteurs et enjeux », *Éducation et Formations*, n° 45, pp. 11-20.

GERM (1985) : *Emploi et modes de vie : passage à la vie professionnelle, passage à la vie adulte dans la région PACA*, Projet de recherche, Notes et documents du CERCOM.

Gilbert N., Van Voorhis R. (eds) (2001) : *Activating the unemployed : a comparative appraisal of work-oriented policies*, New Brunswick, Transaction Publishers.

GIP Qualité de la formation, Carif Poitou Charentes, CIBC 16, Cafoc Poitiers (1999) : *Guide de lecture de la fonction accompagnement : résultat d'une formation-action menée dans le cadre du dispositif régional de formation des acteurs de la formation de novembre 1998 à mars 1999*, Poitiers, GIP.

Glasman D. (2000) : « Le décrochage scolaire : une question sociale et institutionnelle », *Ville-Ecole-Intégration*, n° 122, pp. 10-25.

Goblot E. (1967) : *La barrière et le niveau. Étude sociologique sur la bourgeoisie française moderne*, Paris, PUF, 1^{ère} édition : 1925.

Gomel B. (1999) : « La conduite des dispositifs emploi du secteur non marchand », *La lettre du CEE*, n° 56.

Goody J. (1986) : *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Paris, Ed. de Minuit.

Grand'Maison J., Baroni L., Gauthier J.-M., sld. (1995) : *Le défi des générations- Enjeux sociaux et religieux du Québec d'aujourd'hui*, recherche-action, 6^{ème} dossier, Cahier d'études pastorales n° 15, Editions Fides, 496 p.

Greffe X. (1975) : *La politique sociale. Etude critique*, Paris, PUF.

Grelet Y., Pottier F., Viney X. (1991) : « Spécialités de CAP-BEP et formes d'accès à l'emploi », *CEREQ-Bref*, n° 68.

Grignon C. (1971) : *L'ordre des choses. Les fonctions sociales de l'enseignement technique*, Paris, Ed. de Minuit.

Gros-Jean C., Padieu C. (1995) : « Les exclus : comment sortir de l'approche en « catégories » ? », *Revue des Affaires Sociales*, n° 2-3, pp. 5-28.

Groupe français d'éducation nouvelle (1977) : *L'échec scolaire : doué ou non doué ?*, Paris, Editions Sociales.

Groupe français D'éducation nouvelle (1986) : *L'orientation scolaire en question. Pour une psychologie de l'éducation*, Paris, Ed. ESF.

Guérin-Plantin, C. (1999) : *Genèses de l'insertion. L'action publique indéfinie*, Paris, Dunod.

Guillemard A.-M. (2004) : « Intégrer la perspective du cycle de vie dans l'analyse de la protection sociale », communication dans la session 2 du RTF 6, le 24 février 2004, Villetaneuse, 1^{er} Congrès de l'Association française de sociologie.

Guillot C., Neyrand G., Tomasi A. (1989) : « Les chômeurs de longue durée, une catégorie administrative unique pour des trajectoires diversifiées », in Sibille H., *Les politiques d'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 51-61.

Guillou J. (1998) : *Les jeunes sans domicile fixe et la rue ou « au bout d'être énervé »*, Paris, Montréal, L'Harmattan.

Guittou C. (1999) : « Emplois-jeunes. La professionnalisation en débat », *CEREQ-Bref*, n° 158.

Guyennot C. (1998) : *L'insertion, un problème social*, Paris, L'Harmattan.

Halbwachs M. (1990) : « Introduction », in Durkheim E., *L'évolution pédagogique en France*, Paris, Quadrige/PUF, pp. 1-5.

Hara R. (1989) : « Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi », *Travail et Emploi*, n° 42, pp. 74-81.

Hassenteufel P. (1996) : « L'État-providence ou les métamorphoses de la citoyenneté », *L'Année sociologique*, vol. 46, n° 1, pp. 128-149.

Hassenteufel P. (2000) : « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, pp. 105-124.

Hédoux J. (1983) : « Approche sociologique des jeunes dits de « bas niveaux » et de leurs formateurs », *Actualité de la formation permanente*, n° 64, pp. 71-78.

Helly D. (2000) : « La nouvelle citoyenneté, active et responsable », in Boisvert Y., Hamel J., Molgat M. (sld.), *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, pp. 119-131.

Heluwaert M. (2004) : *Pour l'éducation populaire*, Paris, L'Harmattan.

Héran F. (1996) : « École privée, école publique : qui peut choisir ? », *Économie et Statistique*, n° 293, pp. 17-39.

Herpin N., Verger D. (1997) : « Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté », *Économie et Statistique*, n° 308-309-310, pp. 211-227.

Höffe O. (1988) : *L'État et la justice. Les problèmes éthiques et politiques dans la philosophie anglo-saxonne : John Rawls et Robert Nozick*, Paris, Librairie Philosophique J. VRIN.

Hohl J. (1980) : « Les politiques scolaires à l'égard des milieux défavorisés et l'émergence d'un nouveau mode de production pédagogique », *Sociologie et sociétés*, vol. 12, n° 2, pp. 133-153.

Hughes E.C. (1958) : *Men and their work*, Glencoe, The free Press.

Husen T. (1972) : *Origine sociale et éducation*, Paris, OCDE.

Husen T. (1975) : *Influence du milieu social sur la réussite scolaire*, Paris, OCDE.

Ion J., Ravon B. (2002) : *Les travailleurs sociaux*, Paris, Éditions La Découverte et Syros.

Iribarne P. d' (1990) : *Le chômage paradoxal*, Paris, PUF.

Isambert-Jamati V. (1989) : « Les choix éducatifs dans les zones prioritaires », *Revue française de sociologie*, vol. 31, n° 1, pp. 75-100.

Isambert-Jamati V. (1990) : *Les savoirs scolaires : enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leur réformes*, Ed. Universitaires.

Jaekle D., Suchod V. (1989) : « Crédit Formation individualisé : les principes clés », *Actualité de la formation permanente*, n° 104, pp. 26-31.

Janosz M., Le Blanc M., Boulerice B., Tremblay R. E. (2000) : « Predicting Different Types of School Dropouts : A Typological Approach With two Longitudinal Samples », *Journal of Educational Psychology*, vol. 92, n° 1, pp. 171-190.

Jellab A. (1997) : *Le travail d'insertion en mission locale*, Paris, L'Harmattan.

Jenson J. (1989) : « Paradigms and Political Discourse : Protective Legislation in France and the United States Before 1914 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 22, n° 2, pp. 235-258.

Jobert B. (1981) : *Le social en plan*, Paris, Editions Economie et Humanisme et les éditions ouvrières.

Jobert B., Muller P. (1987) : *L'État en action*, Paris, PUF.

Joint-Lambert M.-T. (1995) : « « Exclusion » : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit Social*, n°3, pp. 215-221.

Jory H. (1996) : « Les enjeux salariaux de la politique de lutte contre le chômage de longue durée », in Friot B. et Rose J., *La construction sociale de l'emploi en France*, Paris, L'Harmattan, pp. 115-136.

Karpik L. (1996) : « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, n° 4, pp. 527-550.

Kellerhals J., Montandon C. (1991) : *Les stratégies éducatives des familles : milieu social, dynamique familiale et éducation des pré-adolescents*, Nauchâtel, Paris, Delachaux et Niestlé.

King D. (1995) : *Actively seeking work. The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.

Kingdon J. (1984) : *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.

Kirsch J.-L., Mansuy M. (1998) : « Les diplômes de niveau V : au delà du déclin annoncé, des diplômes qui restent pertinents », *CEREQ-Bref*, n°144.

Kohli M. (1987) : « Retirement and the moral economy : an historical interpretation of the German case », *Journal of Aging Studies*, n° 1, pp. 125-144.

Labadie F. (2001), « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et Prévisions*, n° 65, pp. 19-29.

Labelle M., Salée D. (1999) : « La citoyenneté en question : l'État canadien face à l'immigration et à la diversité nationale et culturelle », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n°2, pp. 125-144.

Lafore R. (1998) : « Les nouveaux modèles de régulation juridique : l'exemple des politiques d'insertion », in Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P., Tallard M. (coord.) : *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Ed. Syllepse, pp. 40-53.

Laïdi Z. (1998) : « L'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir », in *Esprit*, n°240, p.8-20.

Lallement M. (1997) : « Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CIII, pp. 295-311.

Lamotte D., Payeur C. (1994) : « Le partenariat école-entreprise : le cas des cheminements particuliers en insertion sociale et professionnelle », in Landry C., Serre F. (sld.), *Ecole et entreprise : vers quel partenariat ?*, Québec, Presses de l'université du Québec, pp 87-100.

Laufer R., Paradeise C. (1982) : *Le prince bureaucrate. Machiavel au pays du marketing*, Paris, Flammarion.

Le Bouëdec G., du Crest A., Pasquier L., Stahl R. (2001) : *L'accompagnement en éducation et formation : un projet impossible ?*, Paris, L'Harmattan.

Lebouteux F. (1987) : « Les TUC, promesses et dérives », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 16, n° 1, pp. 69-77.

Lefresne F. (1999) : *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, Thèse de doctorat, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne.

Lefresne F. (2003) : *Les jeunes et l'emploi*, Paris, La Découverte.

Le Galès P. (1995) : « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.

Le Guen M. (1993) : « Le collège : évolution des réponses aux difficultés scolaires », *Éducation et Formations*, n° 36, pp. 71-74.

Legrand L. (1981) : *L'école unique : à quelles conditions ?*, Paris, Éditions du Scarabée.

Le Mouel J. (1981) : « Le chômage des jeunes : des vécus très différents », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 163-172.

Lenoir D. (1996) : « L'exclusion face au droit », in Paugam S. (sld), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La découverte, pp. 78-87.

Lenoir R. (1989) : *Les exclus. Un français sur dix*, Paris, Ed. du Seuil, 1^{ère} édition : 1974.

Lenoir R. (1989) : « Objet sociologique et problème social », in Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Dominique Merllié, Louis Pinto, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Editions Dunod, pp. 55-77.

Levine S.V. (1979) : « The Psychological en Social effects of Youth Unemployment », *Children Today*, n° 86, pp. 6-40.

Lewis O. (1963) : *Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris, Gallimard, édition originale : 1961.

Lima L. (1999) : *Logiques d'action dans les carrefours Jeunesse-Emploi de Montréal : Essai pour l'élaboration d'une grille d'analyse*, Cahiers du C.R.I.S.E.S., n°34, Montréal, UQAM.

Lima L. (2000) : « La catégorie des jeunes «les plus éloignés de l'emploi » : les modalités de la prise en compte des conditions d'existence dans l'action publique locale », In: Bertrand H., Degenne A., Guillot O., Rose J., Werquin P., *Trajectoires d'emploi et conditions d'existence des individus*, CEREQ, Documents Séminaires, n°148, pp. 267-280.

Linteau P.-A., Durocher R., Robert J.-C., Ricard F. (1989) : *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, tome 2, Montréal, Ed. du Boréal.

Locke J. (1997) : *Deux traités du gouvernements*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, édition originale : 1690.

Loncle-Moriceau P. (1997) : *Politiques de jeunesse et territoires : un siècle d'action publique à la marge*, Thèse de doctorat, Université de Rennes I.

Maclouf P. (1994) : « État et cohésion sociale », *Recherches et prévisions*, n° 388, pp. 31-52.

Magnac T. (1997) : « Les stages et l'insertion professionnelle des jeunes : une évaluation statistique », *Économie et Statistique*, n° 304-305, pp. 75-94.

Majnoni D'Intignano B. (1998) : « Vers la lutte des âges ? », *Commentaire*, n° 81, pp. 93-96.

Malglaive G. (1983) : « Bilan du dispositif français de formation des jeunes de 16 à 18 ans », *Actualité de la formation permanente*, n° 65, pp. 42-44.

Mannheim K. (1990) : *Le problème des générations*, Nathan, Collection « Essais et Recherche », édition originale : 1928.

Mansanti D. (1995) : *L'insertion des jeunes : élaboration d'une politique 1981-1984. Le travail gouvernemental du Rapport Schwartz à la création de la Délégation interministérielle*, Thèse de doctorat, Grenoble, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, I.E.P.

Mansuy M. (1995) : « L'Observatoire national des entrées dans la vie active », *Courrier des statistiques*, n° 74, pp. 59-63.

Mansuy M. (2001) : « Génération 92 : un regard renouvelé sur les parcours de débutants ? », *Formation Emploi*, n° 73, pp. 23-29.

Maréchal P., Viney X. (1983) : « Les premières années de vie active des jeunes sortis en 1975 d'un CAP ou d'un BEP », *Formation Emploi*, n° 2, pp. 19-34.

Margiaraz M., Rousso H. (1987) : « Le Plan, une affaire d'État ? », in Rousso H. (éd.), *La planification en crises 1965-85*, Table ronde du 13 décembre 1985, Paris, Editions du CNRS.

Marchand O., Salzberg L. (1996) : « La gestion des âges à la française, un handicap pour l'avenir ? », *Données Sociales*, pp. 165-173.

Marshall T. H. (1950) : *Citizenship and Social Class*, in Marshall T.H., Bottomore T., *Citizenship and Social Class*, London, Concord, Mass, Pluto Press, 1992, pp. 1-51.

Martinelli D., Sigot J.-C., Vergnies J.-F. (1997) : « Diplômés de l'enseignement supérieur : l'insertion professionnelle se stabilise mais les écarts s'accroissent », *CEREQ-Bref*, n° 134.

Mas S. (2001) : « Trace en 2000 : un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté », *Premières Synthèses*, n° 37-1.

Masson A. (1995) : « L'héritage au sein des transferts entre générations : théories, constat, perspectives », in Claude Attias-Donfut (sld.), *Les solidarités entre générations – vieillesse, familles, État*, Paris, Nathan, pp. 279-325.

Masson P. (1997) : « Élèves, parents d'élèves et agents scolaires dans le processus d'orientation », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 1, pp. 119-142.

Mathieu L. (2001) : *Mobilisations de prostituées*, Paris, Ed. Belin.

Mathiot P. (1996) : *Acteurs et politiques de l'emploi dans la France des années quatre-vingt. Contribution à l'analyse sociologique des processus de décision publique*, I.E.P de Paris, thèse de 3^{ème} cycle.

Mathiot P. (2000) : *Acteurs et politiques de l'emploi dans la France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan.

Mauger G. (1994) : « Unité et diversité de la jeunesse », in Mauger G., Bendit R., Von Wolffersdorf C., *Jeunesses et sociétés- Perspectives de la recherche en France et en Allemagne*, Paris, Editions Armand Colin, pp. 21-49.

Mauger G. (1995) : « Jeunesse : l'âge des classements. Essai de définition sociologique d'un âge de la vie », *Recherches et prévisions*, n° 40, pp. 19-41.

Mauger G. (1996) : « La consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, n° 25, pp. 91-113.

Mauger G. (2001) : « Les politiques d'insertion : une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137, pp. 5-14.

Maupéou-Abboud (1975) : « Les jeunes : l'entrée au travail et l'entrée dans la vie », *L'année sociologique*, vol. 26, pp. 545-561.

Maurice M., Sellier F., Sylvestre J.-J. (1982) : *Politique de l'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*, Paris, PUF.

Maurice M. (1998) : « Les paradoxes de l'analyse sociétale », in Maurice M., Sorge A., Sellier F., Nohara H., Verdier E., *L'analyse sociétale revisitée*, Document Séminaire, LEST, pp. 4-28.

Méda D. (1995) : *Le travail, une valeur en voie de disparition*, Paris, Aubier.

Méhaut P., Rose J., Monaco A., De Chassey F. (1987) : *La transition professionnelle : les jeunes de 16 à 18 ans*, Paris, l'Harmattan.

Mellouki M., Beauchemin M. (1994) : « L'institutionnalisation, la crise et l'éclatement du champ de l'orientation scolaire et professionnel au Québec (1960-1990) », *L'orientation scolaire et professionnelle*, vol. 23, n°4, pp. 465-480.

Merrien F.-X. (1990) : « État et politiques sociales : contribution à une théorie « néo-institutionnaliste » », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 267-294.

Merrien F.-X. (1997) : *L'État-providence*, Paris, PUF.

Merrien F.-X. (2000) : « Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale : le cas des pensions », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 170, pp. 589-604.

Merrien F.-X. (2002) : « État-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, pp. 211-241.

Messu M. (1999) : « Solidarisme et familialisme : le poids des conceptions idéologiques dans la formation de la protection sociale », in Abrahamson P., Blanchet D., Hatland A., Lefaucheur N., Palme J., Uusitalo H., *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France. Rencontres de Copenhague*, vol. 4, tome 1, Paris, Mire-DREES, pp. 121-134.

Messu M. (2000) : « Famille et société : quelles solidarités ? », in Chauvière et al., *op. cit.*, pp. 123-132.

Meyer J.-L. (1992) : *Modes de socialisation professionnelle et constructions identitaires : les jeunes TUC-CES*, Thèse de doctorat, Université de Nancy II.

Meyer J.-L. (1998) : « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 345-364.

Meyer M. (1984) : « Rawls, les fondements de la justice distributive et l'égalité », in Ladrière J., Van Parijs P. (sld.), *Fondements d'une théorie de la justice. Essais critiques sur la philosophie politique de John Rawls*, Louvain-La-Neuve, Éditions de l'Institut Supérieur de Philosophie, pp. 37-82.

Merlin P. (1998) : *Les banlieues des villes françaises*, Paris, La Documentation française.

Millet M., Thin D. (2003) : « Une déscolarisation encadrée. Le traitement institutionnel du « désordre scolaire » dans les dispositifs-relais », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 149, pp. 32-41.

Ministère de l'éducation nationale (2000) : *L'état de l'école*, n° 10, Paris, Ministère de l'éducation nationale.

Minni, Claude et Poulet-Coulibando, Pascale (1999) : « L'évolution de la scolarité et de l'insertion professionnelle des jeunes (1996-1998) – Les sortants du système éducatif », *Note d'information* 99-07.

Mondolfo P. (2001) : *Travail social et développement*, Paris, Dunod.

Morand C.-A. (1991) : « La contractualisation du droit dans l'État-Providence », in Chazel F., Commaille J. (dir.): *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., pp. 140-158.

Morel S. (2000) : *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux états-Unis et en France*, Paris, PUF.

Morel S. (2002) : *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, septembre, ressource électronique, Condition féminine Canada : http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662323467/index_f.html, consulté le 20 mai 2004.

Muller P. (1985) : « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P. (sld.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 153-179.

Muller P. (2000) : « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 189-209.

Muxel A. (1992) : « L'âge des choix politiques. Une enquête longitudinale auprès des 18-25 ans », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 2, pp. 233-263.

Neveu E. (2002) : *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Ed . La Découverte.

Nicole-Drancourt C. (1994) : « Mesurer l'insertion professionnelle », *Revue française de sociologie*, vol. 36, n° 1, pp. 37-68.

Nicole-Drancourt C. (1996) : « Histoire d'un sujet et statut du sujet : l'apport de la sociologie du comportement », in Collectif : *Les jeunes et l'emploi : recherches pluridisciplinaires*, Paris, La Documentation française, Cahier Travail et Emploi, pp. 113-150.

Noreau P. (1994) : « Le militantisme des jeunes québécois dans les années quatre-vingt », in Raymond Hudon, Bernard Fournier (sld.), *Jeunesse et politique*, tome 2, PUL, L'Harmattan, pp. 279-312.

Nouailhat Y.-H. (1992) : *Le Québec de 1994 à nos jours*, Montréal, Imprimerie Nationale.

- OCDE (1985) : *Politiques novatrices en faveur des jeunes*, Paris, Ed. de l'OCDE.
- Orloff A. S. (1993) : «Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welfare states », *American sociological review*, n° 58, pp. 303-328.
- Outin J.-L. (1978) : *Les allocataires et leurs caisses d'allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*, Paris, CNAF.
- Padioleau J.-G. (1982) : *L'État au concret*, Paris, PUF.
- Palazzeschi Y. (1998) : *Introduction à une sociologie de la formation. Anthologie de textes français 1944-1994*, 2 tomes, Paris, L'Harmattan.
- Palier B. (2002) : *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF.
- Palier B., Bonoli G. (1995) : «Entre Bismarck et Beveridge. «Crises » de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, pp. 668-699.
- Parfit D. (1996) : «Égalité ou priorité ? », *Revue française de science politique*, n°1, pp. 280-320.
- Parguez A. (1991) : «Le mythe du déficit au regard de la théorie du circuit », *Problèmes économiques*, n° 2208, pp. 27-29.
- Patsula P. (1982) : *The assessment Component of Employment Counselling. A Goal Setting Process*, Ottawa, Crown Copyrights Employment Counselling Division.
- Pattegay P. (2001) : «L'actuelle construction en France du problème des jeunes en errance. Analyse critique d'une catégorie d'action publique », *Déviance et Société*, vol. 25, n° 3, pp. 257-277.
- Paugam S. (1991) : *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Puf.
- Paugam S. (1998) : «Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique », *Genèses*, n° 31, pp. 138-159.
- Paul M. (2002) : «L'accompagnement : une nébuleuse », *Éducation Permanente*, n° 153/4, pp. 43-56.
- Paradeise, C. (1985) : «Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, n° 1, pp. 17-31.
- Percheron A. (1991) : «Police et gestion des âges », in Percheron A., Remond R. (dir.), *Âge et politique*, Paris, Economica, pp. 111-139.
- Percheron A. (1998) : «Classes d'âge en question », in *Revue française de science politique*, vol. 38, n°1, pp. 107-124.
- Percheron A., Rémond A. (1991) : *Âge et politique*, Paris, Editions Economica.
- Perelman C., Vander Elst R. (1984) : *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant.
- Peretti-Watel P. (2000) : *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin.
- Peretti-Watel P. (2001) : *La société du risque*, Paris, La Découverte.
- Perez C. (2001) : *Évaluer les programmes d'emploi et de formation : l'expérience américaine*, CEE, dossier de recherche n°18.

Peyre V. (1986) : « Jeunesse marginale : jeunesse en danger, jeunesse dangereuse », in Percheron A., Proust F. : *Les jeunes et les autres : contributions des sciences de l'homme à la question de la jeunesse*, tome 2, Paris, Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson pp. 77-83.

Pialoux M. (1979) : « Jeunesse sans avenir et travail intérimaire », *Actes de la recherche en science sociale*, n° 26-27, pp. 19-47.

Pierson P. (1994) : *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pierson P. (1996) : « The New Politics of the Welfare State », *World politics*, vol. 48, n° 1, pp. 143-179.

Pierson P. (1997) : « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper, n° 44.

Pierson P. (2002) : « Coping with permanent austerity : welfare state restructuring in affluent democracies », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, pp. 369-406.

Pillet M. (1995) : « La création du baccalauréat professionnel. Les processus de décision », *Formation Emploi*, n° 52, pp. 87-99.

Pinçon-Charlot M., Préteceille E., Rendu P. (1986) : *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Paris, Ed. Anthropos.

Pinell P., Zafiroopoulos M. (1978) : « La médicalisation de l'échec scolaire. De la pédopsychiatrie à la psychanalyse infantile », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 24, pp. 23-49.

Piozin E. (1996) : « L'Éducation nationale et l'insertion des jeunes. Du dispositif d'insertion à la mission d'insertion », *Éducation et formations*, n° 45, pp. 69-70.

Pitrou A. et alii. (1964) : *La fréquentation des équipements collectifs*, rapport, Paris, CREDOC.

Pitrou A. (1979) : « Vie précaire et solidarité », *Revue française des affaires sociales*, n°3, pp. 49-62.

Poirmeur Y. (2000) : « Le double jeu de la notion de l'égalité des chances », in Koubi G., Gugliemi G. J. (2000) : *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, Paris, Ed. La Découverte, pp. 91-114.

Pottier F. (1992) : « Formes et logiques de mobilité des jeunes à travers l'Observatoire des entrées dans la vie active (EVA) », in Coutrot L., Dubar C. (sld.), *Cheminements professionnels et mobilités sociales*, Paris, La Documentation française, pp. 259-284.

Pottier F., Viney X. (1992) : « Chômage de longue durée des jeunes et risques d'exclusion de l'emploi », in Bouillaguet P., Guitton C. (ed.) *Le chômage de longue durée : comprendre, agir, évaluer*, Syros Alternatives, Paris, pp. 313-324.

Pottier F., Zilberman S. (1990) : « La difficile insertion professionnelle des jeunes », *CEREQ-Bref*, n° 58.

Poujol G. (2000) : « Crise des mouvements et crise de l'éducation populaire », in Poujol G. (sld.), *Éducation populaire : le tournant des années 70*, Paris, L'Harmattan, pp. 80-90.

Poursin J.-M. (1996) : « La rupture entre générations », in Bourdelais P., Gaullier X., Imbault-Huart M.-J., Poursin J.-M., Stasse F., *État-providence. Arguments pour une réforme*, Paris, Gallimard, pp. 33-71.

Prost A. (1992) : *Éducation, société et politiques : une histoire de l'enseignement de 1945 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil.

Ramaux C. (2003) : « Comment penser l'État social au-delà du risque et des assurances sociales ? », communication au *Forum de la Régulation*, 9 et 10 octobre 2003, Paris.

Rasse P., Parisot D. (1992) : « Les pauvres face à leur administration. Communication et accès au droit familial », *Revue française des affaires sociales*, n°2, pp. 9-18.

Ravon B. (2000) : *L'« échec scolaire », histoire d'un problème public*, Paris, In Press Editions.

Rawls J. (1971) : *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

Rawls J. (1993) : *Justice et démocratie*, Paris, Ed. du Seuil.

Rawls J. (1993) : *Libéralisme politique*, Paris, PUF.

René J.-F. (1986) : « Jeunesse : la résistance à l'épreuve du quotidien », in Marc-André Deniger et al., *Jeunesse : des illusions tranquilles*, Montréal, ULB, pp. 99-148.

Richardson J. (dir.) (1982) : *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin.

Ricoeur P. (1991) : « Le juste entre le légal et le bon (1991) », in Ricoeur P., *Lectures I. Autour du politique*, Paris, Ed. du Seuil, pp. 176-195.

Rigout M. (1983) : « L'autre chance, un métier pour réussir », *Actualité de la formation permanente*, n° 63, pp. 73-80, extrait de Rigout M., *L'autre chance, un métier pour réussir*, Paris, Editions Sociales.

Rocard M. (1987) : *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Ed. Odile Jacob.

Romani C., Richard A., Méhaut P. (1997) : « Décentralisation de la formation professionnelle et coordination de l'action publique », *Travail et Emploi*, n° 73, pp. 97-108.

Rosanvallon P. (1995) : *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-Providence*, Paris, Ed. du Seuil.

Rose J. (1984) : *Le financement de la formation professionnelle initiale et continue en France*, Berlin, CEDEFOP.

Rose J. (1996) : « L'organisation des transitions professionnelles : entre socialisation, mobilisation et recomposition des rapports de travail et d'emploi », *Sociologie du travail*, n° 1, pp. 63-80.

Rose J. (1999) : *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

Rosenthal R., Jacobson L. (1971) : *Pygmalion à l'école : l'attente du maître et le développement intellectuel des élèves*, Tournai, Casterman, édition originale : 1968.

Roudet B. (2000) : « Une politique de la jeunesse à l'aune de la citoyenneté : Grenoble, année soixante-dix », in Poujol G. (sld.), *Éducation populaire : le tournant des années 1970*, Paris, L'Harmattan, pp. 165-211.

Rouleau-Berger L. (1999) : *Le travail en friche. Les mondes de la petite production urbaine*, Paris, Ed. de l'Aube.

- Rousselet J. (1974) : *L'allergie au travail*, Paris, Ed. du Seuil.
- Ryan W. (1972) : *Blaming the victim*, New York, Random House.
- Sabatier A. (1979) : « Données chiffrées », *Actualité de la formation permanente*, n° 41, pp. 70-75.
- Saint-Etienne C. (1993) : *Génération sacrifiée. Les 20-45 ans*, Paris, Plon.
- Salais R. (1980) : « Le chômage, un phénomène de file d'attente », *Économie et Statistique*, n° 123, pp. 67-78.
- Sandel M. (1999) : *Le libéralisme et les limites de la justice*, Paris, Ed. du Seuil.
- Saucier P., Saufer C. (1995) : « L'accès des jeunes aux politiques d'insertion et à l'emploi », *Revue économique*, vol. 46, n° 3, pp. 561-571.
- Sauvage P. (1988) : *Insertion des jeunes et modernisation*, Paris, Ed. Economica.
- Schalchli D. (1986a) : « En attendant les formations alternées... », *Éducation et Société*, n° 8, pp. 17-21.
- Schalchli D. (1986b) : « Mesures pour l'emploi des jeunes : quelles cohérences ? », *Informations sociales*, n° 8, pp. 65-72.
- Scheller J.-J. (dir.) (1999) : *Accompagner la personne en difficulté : politiques sociales et stratégies de direction*, Paris, Dunod.
- Schmid, G. (2002) : *Wege in eine neue Volbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M/New York, Campus.
- Schnapper D. (1981) : *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard.
- Schnapper D. (1989) : « Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue française de sociologie*, vol. 30, p. 3-29.
- Schnapper D. (1996) : « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in Paugam S. (sld.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte, pp. 23-31.
- Schwartz B. (1973) : *L'éducation demain*, Paris, Ed. Aubier Montaigne.
- Schwartz B. (1977) : *Une autre école*, Paris, Ed. Flammarion.
- Schwartz B. (1994) : *Moderniser sans exclure*, avec la collaboration de Louise L. Lambrichs, Paris, Ed. La Découverte.
- Sen A. (1987) : *Ethics and Economics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Sen A. (2000) : *Repenser l'inégalité*, Paris, Éditions du Seuil.
- Serverin E., Lascoumes P., Lambert T. (1987) : *Transactions et pratiques transactionnelles : sujets et objets des transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*, Paris, Economica.
- Sibille H., Rayssac G.-L. (1989) : « Le chômage de longue durée », in Sibille H., *Les politiques de l'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 19-34.
- Silver H. (1995) : « Reconceptualizing Social Disadvantage : Three Paradigms of Social Exclusion », in Rodgers G., Gore C., Figuieredo J.B., *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, Genève, International Institute for Labour Studies, pp 57-80.

Simonin B., Gomel B., Schmidt N. (1993) : *Un bilan de l'évaluation des TUC. Une illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans la prise de décision*, Centre d'études de l'emploi, dossier de recherche n° 49, mai.

Simonin B. (2002) : *Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société »*, Document de travail CEE, n° 13.

Smelser N., Halpern S. (1978) : «The Historical Triangulation of Family, Economy and Education », in a special issue of *American Journal of Sociology*, n° 84, pp. 288-315.

Smith A. (2000) : «L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n°1, pp. 7-19.

Snyders G. (1976) : *Ecole, classe et lutte des classes*, Paris, PUF.

Sowell T. (1984) : *Civil Rights : Rhetoric or Reality ?*, New York, Quill.

Strobel P. (1996) : « De la pauvreté à l'exclusion : société salariale ou société des Droits de l'homme ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 148, pp. 201-218.

Strobel P., Kaisergruber D. (1995) : « Service public fin de siècle. Contraintes européennes et défi de la pauvreté », in Grémion C., Fraisse R. (dir.) : *Vers un État de service. Réflexions sur la modernisation du service public*, Paris, La Documentation française, pp. 21-38.

Stroobants M. (1994) : « La visibilité des compétences », in Ropé F., Tanguy L. (sld.), *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et dans l'entreprise*, Paris, L'Harmattan, pp. 175-199.

Surel Y. (1995) : « Les politiques publiques comme paradigmes », in Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 125-161.

Tabard N. (1974) : *Besoins et aspirations des familles et des jeunes*, Paris, CREDOC-CNAF.

Tachon M. (1986) : « Institutions et politique de la jeunesse », in Percheron A. (présenté par), *Les jeunes et les autres*, Tome 2, Vaucresson, CRIV, pp. 111-135.

Tanguy L., (1986) (éd.) : *L'introuvable relation formation/emploi - un état de la recherche en France*, Paris, La Documentation française.

Tanguy L. (1994) : « Rationalisation pédagogique et légitimité politique », in Ropé F., Tanguy L. (sld.), *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, Paris, L'Harmattan, pp. 23-61.

Tanguy L. (2001) : « Un mouvement social pour la formation permanente en France (1945-1970), *Éducation permanente*, n° 149, pp. 11-27.

Tanguy L. (2002) : « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IVe et Ve Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 4, pp. 685-709.

Tarrow S. (1989) : *Democracy and disorder : Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford Clarendon Press.

Taylor C. (1994) : *Multiculturalisme : différence et démocratie*, Paris, Aubier.

Tétard F. (2000) : « Le «soixante huit » des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire. De l'occupation du FIAP à la création du CNAJEP », in Poujol G. (sld.) : *Éducation populaire : le tournant des années 1970*, Paris, L'Harmattan, pp. 27-58.

Thélot C. (1986) : « Le sous-emploi a doublé en quatre ans », *Économie et Statistique*, n° 193-194, pp. 37-42.

Thévenot L. (1979) : « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 26-27, pp. 3-18.

Thévenot L. (1983) : « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, n° 23-24, pp. 188-222.

Thévenot L. (1986) : « Grandeur et misère de la jeunesse », in Percheron A., Proust F. (coord.), *Les jeunes et les autres : contributions des sciences de l'homme à la question de la jeunesse*, tome 2, Vaucresson, CRIV, pp. 29-41.

Thévenot L. (1995) : « L'action publique contre l'exclusion », in Affichard J., de Foucauld (sld.), *op. cit.*, pp. 51-69.

Théret B. (1999) : *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération. Discours et politiques des années 1994-1999*, IRIS, Document de travail, mai.

Thurow L. C. (1979) : « A Job Competition Model », in Piore M. J. (ed.), *Unemployment and Inflation, Institutional and Structuralist Views*, New York, M.E. Sharpe, pp. 17-32.

Tilly C. (1984) : « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande Bretagne », *Vingtième siècle*, n° 4, pp. 89-108.

Touraine A. (1973) : *La production de la société*, Paris, Ed. du Seuil.

Touraine A. (1984) : *Le retour de l'acteur*, Paris Ed. du Seuil.

Tremblay D.-G. (1997) : *Économie du travail. Les réalités et les approches théoriques*, Sainte-Foy, Télé-université.

Tremblay D.-G. (2001) : « Les jeunes face aux politiques d'emploi au Canada et au Québec », in Roulleau-Berger L., Gauthier M. (dir.) : *Les jeunes et l'emploi dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord*, Paris, Ed. de l'Aube, pp. 143-154.

Tremblay D.-G., Gateau G. (1988) : « Les programmes gouvernementaux pour les jeunes : une nouvelle forme de gestion du non-emploi ? L'exemple des TUC et des Travaux Communautaires en France et au Québec », *Interventions économiques*, n° 19, pp. 127-164.

Tremblay D.-G., Villeneuve D. (1998) : « L'aménagement et la réduction du temps de travail : l'expérience québécoise et canadienne », in Tremblay D.-G. (sld.), *Objectif plein emploi. Le marché, la social-démocratie ou l'économie sociale ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 120-143.

Trottier C. (2004) : « Que deviennent sur le marché du travail les jeunes qui ont interrompu des études secondaires ou collégiales ? », *Bulletin d'information de l'Observatoire Jeunes et Société*, vol. 5, n° 1, pp. 2-3.

Van Zanten A. (2001) : *L'école de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF.

Varone, F. (2000) : « Le choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, pp. 167-201.

Veneau P., Charraud A.-M., Personnaz E. (1999) : « Les Certificats de qualification professionnelle concurrencent-ils les diplômes ? », *Formation Emploi*, n° 65, pp. 5-21.

Verdier E. (1995) : « Politiques de formation des jeunes et marché du travail. La France des années quatre-vingts », *Formation Emploi*, n° 50, pp. 19-39

Verdier E. (1996) : « L'insertion à la française : vers un ajustement structurel ? », *Travail et Emploi*, n° 69-4, pp. 37-54.

Vergnies J.-F. (1994) : « L'insertion professionnelle : le moyen terme ne confirme pas toujours le court terme », *Économie et Statistique*, n° 277-278, pp. 63-74.

Verhaegen J. (1984) : « Notions floues en droit pénal », in Perelman C., Vanderelst, *op. cit.*, pp. 7-19.

Verkindt P.-Y. (1999) : « Un autre regard sur l'exclusion. À propos de la loi du 29 juillet 1998 », *Droit Social*, n°3, pp. 211-217.

Villeneuve-Gokalp C. (1997) : « Le départ de chez les parents : définition d'un processus complexe », *Économie et Statistique*, n°304-305, pp. 149-162.

Vincent G. (1998) : « L'idée du service public : origine et enjeux », in Vincent G. (coord.), *Services publics, solidarité et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, pp. 23-58.

Vincens J. (1997) : « L'insertion professionnelle des jeunes : à la recherche d'une définition conventionnelle », *Formation Emploi*, n° 60, pp. 21-36.

Vincens J. (1998) : « L'insertion professionnelle des jeunes : quelques réflexions théoriques », *Formation Emploi*, n° 61, pp. 59-72.

Viney X. (1983) : « L'insertion des jeunes sur le marché du travail : les pièges d'une analyse statique et quelques réponses fournies par l'étude des cheminements professionnels », *Formation Emploi*, n° 4, pp. 74-77.

Walzer M. (1997), *Sphères de justice: une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Ed. du Seuil, édition originale: 1983.

Weber M. (1969): « *Classe, status, parti* » in Cornu R., Lagneau J., *Hiérarchies et classes sociales. Textes*, Paris, Armand Colin, traduction de *Class, status, party* in Gerth H.H., Mills W., *From Max Weber*, 1958, Oxford University Press, pp. 181-186.

Weber M. (1995) : *Économie et Société* (traduction française), Paris, Plon, édition originale : 1921.

Weber M. (1992) : « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et les politiques sociales », in Weber M., *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, édition originale : 1904, pp. 117-201.

Weinstock D. (2000) : « La citoyenneté en mutation », in Boisvert Y., Hamel J., Molgat M., avec la collaboration de Ellefsen B. (sld.), *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, pp. 15-26.

Weller J.-M. (1998) : « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 365-392.

Weller J.-M. (2000) : « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale », *Droit et société*, n° 44/45, pp. 91-109.

Werquin P. (1996) : « Les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes : différer l'âge d'accès à l'emploi ? », *CEREQ-Bref*, n° 119, avril.

Werquin P. (1997) : « 1986-1996 : dix ans d'intervention publiques sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, n° 304-305, pp. 121-136.

Withol de Wenden C. (1999) : « Les « jeunes issus de l'immigration » entre intégration culturelle et exclusion sociale », in Dewitte P. (coord.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris. Ed. La Découverte, pp. 232-237.

Wuhl S. (1991) : *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques, l'apport des expériences*, Paris, Syros/Alternatives.

Wuhl S. (1996) : *Insertion : les politiques en crise*, Paris, PUF.

Wuhl S. (2002) : *L'égalité. Nouveaux débats. Rawls, Walzer : les principes face aux pratiques*, Paris, PUF.

Xiberras M. (1998) : *Les théories de l'exclusion. Pour une construction de l'imaginaire de la déviance*, Paris, Armand Colin, 1^{ère} édition : 1993.

Zilberman S. (1990) : « Les trois premières années de vie active d'une cohorte de jeunes sortis en 1986 de l'enseignement secondaire (emploi, chômage, stages) », CEREQ, Document de travail.

Zunigo X. (2000) : *Le travail d'insertion sociale et professionnelle en mission locale*, Diplôme de l'EHESS, Paris, EHESS.

Léa Lima : *L'État social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse*, Thèse de sociologie.

Résumé :

La thèse est consacrée aux principes de justice et de jugement mobilisés dans la sélection des bénéficiaires des politiques de lutte contre l'exclusion des jeunes et ce dans une perspective comparée France-Québec. Fondée sur un travail relevant à la fois de la sociologie de l'action publique et des méthodes ethnographiques, la thèse montre d'une part l'évolution des justifications à l'origine d'un traitement spécifique des jeunes dans les deux États sociaux, justifications articulées aux transformations des dispositifs socio-techniques de ciblage des politiques sociales. Les règles d'accès au droit à un revenu de subsistance et le ciblage des politiques d'insertion professionnelle révèlent un rapport spécifique aux jeunes nourri par des représentations tant du comportement que de la fonction sociale associées à cette tranche d'âge. Nous mettons en lumière les manières dont des principes de justice conséquentialistes pénètrent les systèmes d'assistance-jeunesse concurrençant ainsi les principes de besoin et du mérite qui forment les deux piliers traditionnels des États-providence. La thèse met d'autre part en exergue la décentralisation mal maîtrisée du pouvoir normatif et cognitif vers les conseillers d'insertion des jeunes en France, en comparaison de la forte bureaucratisation repérée au Québec. Sur ces conseillers pèse en effet l'essentiel du poids psychique et moral de la distribution des ressources de l'action sociale. Ce mandat moral qui forme pourtant un des pôles essentiels de leur professionnalité est faiblement reconnu par les institutions de tutelle ainsi que par leurs partenaires locaux qui peuvent leur en disputer la légitimité. Les observations et les entretiens au niveau local nous permettent enfin de comprendre les processus socio-cognitifs qui aboutissent aux « inégalités à la marge », c'est-à-dire à la sélectivité dans des programmes destinés aux jeunes les plus en difficultés.

MOTS-CLÉS : Assistance - Ciblage – Droits sociaux – Employabilité – État-providence – Formation professionnelle – Jeune en difficultés – Jeunesse – Missions locales – Politiques d'insertion – Québec- Transition professionnelle – Justice sociale.

Laboratoire de rattachement :

LEST (UMR 6123)

35, av. Jules Ferry, 13626 Aix-en-Provence Cedex

Tel : (33) 04 42 35 85 00

Fax : (33) 04 42 26 79 37